

3 1761 11849745 2

7A1
B800
998
2011


**NO TURNING BACK:
OFFICIAL LANGUAGES
IN THE FACE OF
GOVERNMENT
TRANSFORMATIONS**



*Report of the Task Force on Government Transformations
and Official Languages*

*Prepared for the President of the Treasury Board,
the Honourable Marcel Massé*

January 1999



Digitized by the Internet Archive
in 2024 with funding from
University of Toronto


<https://archive.org/details/31761118497452>

NO TURNING BACK: Official Languages in the Face of Government Transformations

*Report of the Task Force on
Government Transformations and
Official Languages*

Prepared for the President of the Treasury Board,
the Honourable Marcel Massé

January 1999



Copies may be obtained from the:
Distribution Centre
Treasury Board of Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0R5
Tel: (613) 995-2855

This document is available on-line:
TBS Internet site:
<http://www.tbs-sct.gc.ca/>

ISBN No.: 0-662-64031-4
Catalogue No.: BT23-2/14-1999

THE PRESIDENT OF THE TREASURY BOARD

Mr. President,

In accordance with the mandate

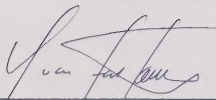
we received on April 1, 1998

we are pleased to table our report, entitled

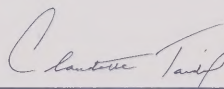
No Turning Back:

Official Languages in the Face of Government Transformations

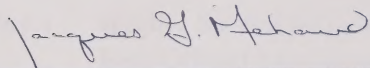
The members of the Task Force on Government
Transformations and Official Languages



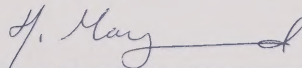
Yvon Fontaine



Claudette Tardif




Jacques Michaud



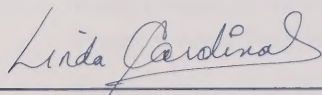
Hugh Maynard



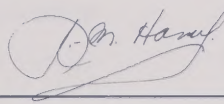
Graham Greig



Jim Mitchell



Linda Cardinal



Jean-Marc Hamel

January 1999

THE HISTORY OF THE UNITED STATES

OF THE

UNITED STATES

OF AMERICA

AND THE

WEST INDIES

FROM THE FIRST SETTLEMENTS TO THE PRESENT TIME

BY

JOHN F. JOHNSON

Table of Contents

| | |
|--|------------|
| A Word from the Chairman | vii |
| Chapter 1 – Mandate | 1 |
| 1.1 Review of the Mandate | 1 |
| 1.2 Operational Framework | 2 |
| 1.2.1 Meeting Schedule | 2 |
| 1.2.2 Consultation Plan | 3 |
| 1.2.2.1 Study of Documents | 3 |
| 1.2.2.2 Consultations with Groups, Institutions and Individuals | 3 |
| Chapter 2 – Government Transformations and Official Languages | 7 |
| 2.1 The Federal Government's Changing Role | 7 |
| 2.2 Official Languages | 8 |
| 2.3 Portrait of Minority Official Language Communities | 8 |
| 2.4 The Task Force's Approach: Four Premises | 10 |
| 2.4.1 Key Parameters within Which to Consider Government Transformations | 11 |
| 2.4.2 Support for Minority Official Language Communities | 11 |
| 2.4.3 Quality Service Includes Service in Both Official Languages | 11 |
| 2.4.4 The Federal Government's Ability to Innovate | 12 |
| Chapter 3 – Analysis of Government Transformations | 13 |
| 3.1 <i>Framework for Alternative Program Delivery</i> | 13 |
| 3.2 Examination of Different Methods of Implementing Programs and Delivering Services | 15 |
| 3.2.1 Special Operating Agencies | 15 |
| 3.2.2 Government Service Agencies | 15 |

| | | |
|---------|---|----|
| 3.2.3 | Partnerships | 17 |
| 3.2.3.1 | Canada Business Service Centres (CBSCs) | 17 |
| 3.2.3.2 | Canadian Tourism Commission (CTC) | 19 |
| 3.2.4 | Recourse to Third Parties in Subcontracting Agreements or Contracts for Services | 20 |
| 3.2.5 | Privatization | 21 |
| 3.2.6 | Agreements with the Provinces | 22 |
| 3.2.6.1 | Labour Market Development Agreements (LMDAs) | 22 |
| 3.2.6.2 | Agreements Concluded under Subsection 65(2) of the <i>Contraventions Act</i> | 24 |
| 3.3 | General Observations | 25 |

Chapter 4 – Consultations 27

| | | |
|---------|--|----|
| 4.1 | Organizations that Represent Minority Official Language Communities | 27 |
| 4.1.1 | Government Transformations | 27 |
| 4.1.1.1 | General Comments | 27 |
| 4.1.1.2 | Labour Market Development Agreements (LMDAs) | 29 |
| 4.1.2 | The Need to Consult Minority Official Language Communities | 31 |
| 4.1.3 | Program Review | 31 |
| 4.1.4 | Federal Funding for Minority Official Language Communities | 31 |
| 4.1.5 | The Government's Weakening Commitment | 32 |
| 4.2 | Consultations with Federal Organizations and with Consultants | 33 |

Chapter 5 – Political Will: Perception and Reality 35

| | | |
|-----|---|----|
| 5.1 | The Federal Government's Commitment | 35 |
| 5.2 | Integrated, Empowered Leadership | 36 |

| | | |
|--|--|-----------|
| 5.3 | Awareness Campaign Targeted at Institutions | 37 |
| | Subject to the <i>Official Languages Act</i> | |
| 5.4 | Provincial Governments and the Private Sector | 37 |
| 5.5 | Consultation and Decision-making Processes | 37 |
| 5.6 | Possible Avenues for Innovation | 39 |
| 5.7 | Single Window Approach | 39 |
| 5.8 | Accountability: Monitoring, Evaluation and Redress Mechanisms | 39 |
| 5.9 | General Approach | 40 |
| Chapter 6 – Recommendations | | 41 |
| Conclusion | | 51 |
| Appendices | | 53 |
| | A – The Members of the Task Force | 53 |
| | B – List of Organizations Consulted | 55 |
| | C – List of People Consulted | 57 |
| | D – Government Transformations | 59 |
| Bibliography | | 63 |



A Word from the Chairman

Over the past 15 years, the federal government has made major changes to the structure of government in order to modernize and streamline the delivery of services to the public. The scope of these changes is impressive. It could well be said that the changes currently being carried out in the federal public service are as fundamental as those of the post-war era.

Government transformations affect the daily lives of Canadians. In the case of privatization of functions, service points and even the places where people meet one another are being eliminated. In other cases, public servants are being transferred from one level of government to another. In every case, the users of government services must adjust to change.

The impact of these transformations on Canadians warrants in-depth study. The Commissioner of Official Languages undertook such a study with respect to official languages entitled *Government Transformations: The Impact on Canada's Official Languages Program*, in which he severely criticized the federal government. In response, the Honourable Marcel Massé, President of the Treasury Board, created an eight-member task force drawn from every region of the country, and from both majority and minority official language communities. I had the pleasure and the honour of chairing that task force.

In his report, the Commissioner of Official Languages stated that government transformations had resulted in "a subtle but cumulative erosion of language rights" and had weakened Canada's official languages program. After eight months of study, we have concluded that the transformations are indeed affecting all Canadians, and that they have had a particular impact on the language rights of minority official language communities. Accordingly, we, the members of the Task Force unanimously call upon the Government of Canada to strengthen its commitment to linguistic duality and to official language minority communities.

The Task Force is of the view that government transformations should be seen as an opportunity for the government to deliver its services more effectively in the country's two official languages. The government must also seize this opportunity to promote the vitality and development of

official language minorities. We want to remind the government that service quality must necessarily include the language in which the service is offered.

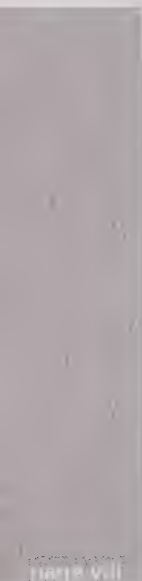
A country's strength lies in the vitality of its communities. Canada is made up of two official language communities (Anglophone and Francophone), First Nations peoples and people of many other origins, together forming a unique partnership. The English and French languages are fundamental characteristics of the country. They testify to the existence of an essential duality that Canadians should cherish.

The Task Force is firmly convinced of the importance of respect for official languages as a principle of Canadian federalism. The federal government must ensure that future changes in the structure of government contribute to the development and vitality of minority official language communities, and to respect for the language rights of Canadians from coast to coast.

As chairman of the Task Force, I would like to express my gratitude to the other members, and to thank them for their dedication and unflagging enthusiasm in working together to fulfil our mandate. I would also like to thank everyone who was kind enough to meet with us, and also to thank the working group from the Official Languages Division that the Treasury Board Secretariat put at our disposal to help us in our endeavour.

The time has come to share the results of our work.

Yvon Fontaine



*A country's strength
lies in the vitality of
its communities.*

Chapter 1 – Mandate

1.1 Review of the Mandate

A review of the Task Force's mandate was included in the agenda of the first meeting, held in April 1998. The President of the Treasury Board asked the Task Force to "analyse the effects on official languages of the transformations in the structure of government in recent years and to propose appropriate measures to improve the situation." The following statement defines our mandate:

The Task Force's mandate is to analyse government transformations with respect to official languages, and propose appropriate measures to improve the situation.

The analysis will cover the following: service to the public, language of work, equitable participation, and the vitality and development of minority official language communities. The Task Force will examine the status of obligations, commitments and accountability with respect to official languages in the wake of these transformations, and will make appropriate recommendations.

In discharging its mandate, the Task Force will hold appropriate consultations.

In addition to clarifying our mandate and its scope, it was necessary to specify the context in which our work would be carried out. Thus, the members of the Task Force decided that a study of government transformations with respect to official languages would include service to the public, language of work, equitable participation, and the vitality and development of minority official language communities. Our mandate led us to give special consideration to the question of language rights within the context of government transformations.

Because of the tight deadlines we were working to, we had to make some choices. We had neither the time nor the resources to conduct in-depth technical studies on the scope of the transformations, the cuts to services or the savings generated by the government transformations. Studies of this nature have been done in the past. The members of the Task Force agreed not to repeat the work that had already been done. Rather, we chose to

contact the representatives of minority official language communities, the architects of the government transformations in central agencies, the managers of the institutions affected by the transformations and managers in the regions. Subsequent consultations confirmed the appropriateness of our approach.¹

The Task Force does not question the government transformations that have already taken place – that is not our mandate.² Nor do we wish to challenge the appropriateness of government decisions regarding the need for those transformations, because that is also beyond the scope of our mandate. Rather, what we can, and must, examine is whether official languages are being taken into account in the transformation process and, above all, how to guarantee in that process the full recognition and respect of language rights.

If the federal government has failed to ensure the respect of language rights, it is up to the Task Force to draw this to its attention.

1.2 Operational Framework

1.2.1 Meeting Schedule

At our first meeting, we decided on an operational framework. We set a meeting schedule and adopted a plan for consultation. Since the members of the Task Force came from every region of the country, it was agreed that meetings would be held in Ottawa.

During its nine-month mandate, the Task Force met eight times, or roughly once a month. A number of meetings were spread over two days. Each member therefore attended about 15 days of meetings. In addition, members spent individual time reading, doing research and writing the report. Between meetings, members communicated through conference calls, or by fax and e-mail.

¹ For example, the Fédération des francophones de la Colombie-Britannique argued in its submission to the Task Force that “the Government of Canada has enough studies, reports and recommendations to allow it to take action”: submission made to the Task Force on Government Transformations and Official Languages by the Fédération des francophones de la Colombie-Britannique, Ottawa, June 25, 1998, p. 2, translated from French.

² The situations that were considered as government transformations and are dealt with in this report speak for themselves on this point. Thus, it will be noted that internal reorganizations carried out by federal departments and agencies are not considered government transformations for the purposes of this report.



1.2.2 Consultation Plan

1.2.2.1 Study of Documents

From the outset, we had a common knowledge of, among other things, the official languages regime in Canada, the *Official Languages Act*, the *Official Languages Regulations* and the development of alternative service-delivery methods within the federal system.

In the course of our work, we consulted a number of documents in order to familiarize ourselves with the internal processes of the federal government, including the *Framework for Alternative Program Delivery* published by the Treasury Board Secretariat (see the bibliography).

1.2.2.2 Consultations with Groups, Institutions and Individuals

Our consultation plan covered three sectors. First, we met with 11 provincial and territorial organizations representing minority official language communities, including Alliance Quebec and the Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFAC). We received 13 submissions, including a private one. The FCFAC asked that one of its representatives be allowed to stay for the presentations by the provincial and territorial associations, as an observer. We agreed.

Second, the Task Force consulted senior officials from organizations affected by past, present and future transformations of government. Officials from Human Resources Development Canada made the Labour Market Development Agreements available to us. We were particularly interested in the wording of language clauses in these agreements, the monitoring and evaluation mechanisms provided for in the *Employment Insurance Act*, and the remedies provided under agreements that had already been signed. We spoke with officials at Parks Canada and Revenue Canada who are working on the creation of new service agencies (Parks Canada Agency, Canada Customs and Revenue Agency). We also invited a representative of the Canadian Tourism Commission. To learn more about the *Contraventions Act*, we heard from representatives of the Department of Justice and held a conference call with the Executive Director of the Association des juristes d'expression française de l'Ontario.

Given the importance that the Department of Canadian Heritage has for minority official language communities, we invited officials from that department to talk about Canada-community agreements³, the interdepartmental cooperation mechanism, and federal-provincial and federal-territorial agreements on service to the public. We also heard an independent opinion on Canada-community agreements. The members had discussions with the consultant who analysed the agreements for the FCFAC (see Appendix B, List of Organizations Consulted, and Appendix C, List of People Consulted).

Third, the Task Force consulted four regional councils of senior federal officials – in Quebec, Ontario, Manitoba and New Brunswick. The Task Force member from each of these regions met with the representatives of the council from his or her region.

We met with the President of the Treasury Board at the beginning and the end of our mandate, and with the Commissioner of Official Languages on two occasions. Finally, the Chairman of the Task Force met separately with the Deputy Clerk of the Privy Council and the Secretary of the Treasury Board Secretariat. Some members of the Task Force also spoke to the Deputy Ministers Committee on Official Languages.

By the end of July, we had almost completed our consultations, except for the regional councils of senior federal officials, which were meeting only in September. In mid-September, we began an intensive process of reflection and synthesis.

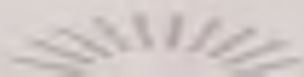
This approach enabled the Task Force to gain a broader perspective on issues surrounding official languages, namely those identified by the organizations representing minority official language communities, by managers dealing with the achievement of government objectives and the implementation of government transformations, and by regional managers. In many cases, regional managers watched from afar as decisions on

³ After the cuts to all federal programs announced in 1993, the Department of Canadian Heritage had to review its direct-support program for minority official language communities. At that time, it conducted a broad consultation with the communities, which gave rise to the Canada-community agreements concept. Between 1994 and 1996, the Department signed 13 agreements – one with the minority community in each province and territory, and one with national francophone organizations – which provide for multi-year funding for the entire minority community in a province or territory. These five-year agreements expire in March 1999 and will have to be renewed soon. For 1998-99, \$19.6 million have been allocated to the agreements.

government transformations were made, and then had to implement those decisions without delay.

We would like to thank everyone who agreed to attend our meetings, sometimes on short notice, for their invaluable contributions. We would also like to underscore the work they put into preparing the submissions and documents we received.

CHAPTER 1



Chapter 2 – Government Transformations and Official Languages

2.1 The Federal Government's Changing Role

Since the early 1990s, many industrialized countries have undertaken profound changes in the organization and management of their public services. The general trends include:

- transferring some activities to local governments, non-governmental organizations and the private sector;
- cutting government budgets;
- reducing overhead, eliminating non-productive activities and taking advantage of income-generating opportunities;
- focusing managers' efforts and responsibilities on achieving results rather than on strict adherence to rules;
- decentralizing authority within government agencies;
- paying greater attention to the needs of program beneficiaries by providing faster, more courteous service, simplifying procedures and facilitating access to services;
- working more closely with other levels of government and the private sector;
- making more frequent use of private-sector practices, such as direct competition and competitive sourcing;
- making greater use of information technology to enhance government effectiveness and productivity, on the grounds that the wide circulation of information creates a better-informed public and more transparent decision making.

These changes have had a major impact on government departments and have led to significant changes in the way services are delivered and in the environment in which employees work. Managers have had to attend to meeting the government's cost-cutting and deficit-reduction goals; they have focused their attention and efforts on managing the downsizing process and achieving budget targets. As a result, not only have service delivery methods been renewed but workplaces have also been transformed.

2.2 Official Languages

English and French have co-existed in Canada for a long time. The two official languages have helped weave the fabric of the Canadian federation and shaped Canada's identity. The *British North America Act* of 1867, which created Canada, authorized the use of English and French in the debates of Parliament and the Quebec legislature, as well as in the proceedings conducted before federal and Quebec courts. Subsequently, various language laws specified and broadened these rights, which are now enshrined in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* which is part of the *Constitution Act, 1982*, and in the *Official Languages Act*. English and French are Canada's official languages. They have equal status, rights and privileges within the institutions of Parliament and the Government of Canada. Under the *Official Languages Act*, members of the public have the right to be served in the official language of their choice, and employees have the right to work in English or French. The *Act* also contains two commitments: equitable participation by the two official language communities in the workforces of institutions that are subject to the *Act*; and an undertaking by the government to enhance the vitality, and support the development, of minority official language communities, and to foster full recognition of the use of English and French in Canadian society. Application of the *Act* is a federal responsibility, and the government is accountable for it.

Linguistic duality is a fundamental characteristic of the Canadian federation. The federal government cannot abandon its responsibility to promote Canada's linguistic duality, an obligation flowing from the Constitution and the *Official Languages Act*. The 1994 Speech from the Throne acknowledged this role when it reaffirmed the government's commitment to linguistic duality, by stating that "our cultural heritage and our official languages are at the very core of the Canadian identity and are sources of social and economic enrichment."

2.3 Portrait of Minority Official Language Communities

The situation of minority official language communities is uneven. It varies from region to region and within regions. Some communities, whether Anglophone in Quebec or Francophone outside Quebec, have strong regional concentrations. Over the years, they have created remarkable tools for



development as well as dynamic social, cultural and economic institutions. Other communities, however, are more vulnerable due to factors such as their small size and their geographic dispersion. These communities have not succeeded in creating institutions to secure their survival, much less to enable them to develop in a satisfactory manner.

In addition to these difficulties, Francophone communities outside Quebec are also experiencing a serious degree of assimilation. It should be noted that the context of the English-speaking community in Quebec is somewhat different in that the percentage of Quebecers who speak English at home is greater than the percentage of the population whose mother tongue is English. To some extent this reflects the consolidation of most of the English-speaking community in and around the metropolitan regions of Montreal and Hull. English-speaking communities in Quebec are also found north and east of these centres, and their concerns are often similar to those of Francophone communities outside Quebec.

The table below shows the distribution of Francophones outside Quebec by province and territory, and of Anglophones in Quebec. It illustrates in statistical terms the asymmetrical situation we have just described.

Distribution of Francophones outside Quebec and Anglophones in Quebec by mother tongue and language spoken in the home, 1996

| | Mother tongue | Language spoken in the home |
|-----------------------|---------------|--------------------------------|
| | % | % |
| Newfoundland | 0.5 | 0.2 |
| Prince Edward Island | 4.3 | 2.3 |
| Nova Scotia | 4.0 | 2.3 |
| New Brunswick | 33.2 | 30.5 |
| Quebec (Anglophones) | 9.2 | 10.8 |
| Ontario | 4.7 | 2.9 |
| Manitoba | 4.5 | 2.1 |
| Saskatchewan | 2.0 | 0.6 |
| Alberta | 2.1 | 0.7 |
| British Columbia | 1.5 | 0.5 |
| Yukon | 3.8 | 1.8 |
| Northwest Territories | 2.2 | 1.0 |

Source: "The Daily," Statistics Canada, December 2, 1997. 1996 census: mother tongue, language spoken in the home and knowledge of languages, pp. 5 and 7.

As the above figures show, French is spoken by a small minority outside Quebec. Francophones are more concentrated in certain regions, and in some communities they make up the majority of the population. For

example, Francophones are a minority in New Brunswick and Ontario, but they make up a sizeable percentage of the population of certain communities in those provinces. However, the figures also show that outside Quebec the number of people who speak French at home is far smaller than the number whose mother tongue is French.

The language rights of communities also differ from one province to another. New Brunswick is officially bilingual. Ontario has its *French Language Services Act*.

The primary focus of Quebec's *Loi 101* is the protection and promotion of the French language in the province, but the *Act* also deals with the provision of services in English. Official language minority communities in other provinces are confronted with provincial governments that are, at best, indifferent and, at worst, hostile to them.

2.4 The Task Force's Approach: Four Premises

The approach adopted by the Task Force was characterized by four basic assumptions.

The first concerns the parameters within which government transformations should be framed. These must ensure that the language rights of Canadians are respected.

Our second premise concerns the support that the federal government must provide to minority official language communities within the context of government transformations. This element was present throughout the course of our work. It reminded us of the importance of the government's commitment to the vitality and development of minority official language communities, and to the protection of language rights in the context of government transformations.

A third premise concerns the objective of quality service. We are of the opinion that the initiative undertaken by the federal government regarding quality service must include the right to be served in both official languages.

A fourth assumption that underpinned our work is that the government needs to find innovative ways to fulfil its obligations with respect to official languages and to minority official language communities.



2.4.1 Key Parameters within Which to Consider Government Transformations

According to the federal government, transformations are an essential tool for redefining both the role of the federal government and the way in which that role is exercised. If the government decides to fulfil its responsibilities in a different manner, the existing regime of language rights and support to official language minority communities must continue to be applied in its entirety. As well, when the federal government decides to transfer to other entities an activity that it has carried out but which should no longer be under its jurisdiction, the approach taken with respect to the language regime to be established must take into account the particular aspects of the situation. In such cases, serious consideration must be given to the possible negative effects of such action on linguistic duality and to ways of compensating for those effects.

2.4.2 Support for Minority Official Language Communities

The current emphasis on government transformations must not be allowed to detract from the federal government's responsibility to ensure that all institutions subject to the *Official Languages Act* fulfil their obligations under the *Act*. Government departments and agencies play a decisive role in the implementation of the *Act*, as regards service to the public, language of work and equitable participation. As well, pursuant to section 42 of the *Act*, they have a key role in the implementation of the federal government's commitment to enhance the vitality of minority official language communities, to support their development, and to foster the use of English and French in Canadian society. There is an urgent need to reaffirm this commitment.

2.4.3 Quality Service Includes Service in Both Official Languages

Thirty years after the first *Official Languages Act* was adopted, the Canadian public should no longer have to worry about the availability of services of equal quality in both official languages in institutions required to offer them. Service excellence must encompass the delivery of services in both official languages without the public having to ask for it. In 1995, the Treasury Board Secretariat published a series of guides on *Quality Services*.

CHAPTER 2

The first of these guides, *An Overview*, contains a statement of the principles of quality service. In addition to the recognized principles of speed, reliability, courtesy and respect for individual rights, the statement clearly indicates that the services provided must comply with the *Official Languages Act*. If a service is not actively offered in both official languages where required and is not of equal quality in both languages, then quality service does not exist.

2.4.4 The Federal Government's Ability to Innovate

The federal government must find new ways to fully assume its responsibilities with respect to official languages, both in the transformations that have taken place and in those to come. The government must be equally energetic in raising the profile of official languages in Canada. This obligation is incumbent upon the federal government. The Task Force is of the opinion that government transformations should not be viewed as a threat to language rights. Rather, they should be seen as an opportunity to establish the two official languages as part of the culture of the organizations that acquire new responsibilities in this regard.

*If a service is not
actively offered in
both official
languages where
required and is not
of equal quality in
both languages,
then quality service
does not exist.*

Chapter 3 – Analysis of Government Transformations

3.1 Framework for Alternative Program Delivery

Beyond the obligation on individual institutions subject to the *Official Languages Act* to implement its provisions, responsibility for the general direction and coordination of policies relating to service to the public, language of work and equitable participation falls on the Treasury Board. However, in recent years, its role has changed. Originally an agency focused on control, the Treasury Board has become more of a “management board”, supporting an overall management system based on results and accountability. The Treasury Board now develops standards and strategic frameworks related to information and budgeting for the entire government, provides advice and assistance to departments to help them meet these standards and achieve their own objectives, and distributes information on the government’s performance.

As part of the program review process, the Treasury Board Secretariat published a *Framework for Alternative Program Delivery* in 1995. The purpose of the Framework is to set out the major principles that should guide institutions that wish to adopt alternative methods of program delivery⁴. The *Framework* provides the criteria that are to serve as a guide for government transformations. Official languages considerations are found under two overall principles: “public interest” and “service quality and client orientation.”

In assessing public interest, the language issue is raised in the following question: *What official languages obligations should apply, and what mechanisms will ensure that they are met?* The reference to language appears again in the parameters of the principle of service quality and client orientation: *Will clients have access to services in the official language of their choice?*

⁴ In keeping with the Treasury Board’s new role, the Framework does not present any models to be followed; rather it defines strategies for departments searching for the best way to deliver programs, activities, services and functions in an environment that is client based, financially viable and innovative. The Framework sets out principles and criteria in order to determine if the different ways of implementing programs achieve government objectives, and describes these ways and related provisions regarding accountability, and financial and human resources management. The Framework does not mention any central mechanism for studying proposed methods of program delivery.

Handling the language issue indirectly, as is done in the Framework, does not do justice to its importance in Canadian society, and in Canada's laws and Constitution. What is more, the way the questions are phrased suggests that not all language rights need to be considered.

The *Framework* should have given language rights the pre-eminence they deserve. Under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, this pre-eminence is a matter of obvious and fundamental public interest.

In the future, the *Framework*, like all other outlines of basic principles used by the federal government, should recognize official linguistic duality as a fundamental value in Canada. Otherwise, linguistic duality will have no more weight in decisions regarding the feasibility of government transformations than any other element that has to be considered.

The *Framework* should, among other things, emphasize the need to show how an entity that receives a mandate will fulfil the federal government's commitment, set out in section 41 of the *Official Languages Act*, to enhance the vitality of minority official language communities and support their development, and to foster the full recognition and use of English and French in Canadian society. The *Framework* should also refer to the implementation of this commitment through a concerted effort by the federal institutions for which the Department of Canadian Heritage acts as a coordinator pursuant to section 42 of the *Official Languages Act*. In this respect, the *Framework* should also stipulate that organizations concerned by government transformations must establish a process for consultations with minority official language communities regarding the impact the proposed government transformation might have on language rights.

The federal government's willingness to regain its leadership in the area of official linguistic duality must be measured by the concrete actions taken and the results obtained.

The measures proposed by the Task Force include:

- a campaign aimed at institutions that are subject to the *Official Languages Act*, to make them aware of the importance of official linguistic duality and of the scope of the language rights that stem from this duality;

- a high-level joint action mechanism, something that is required when official linguistic duality is taken into account in a consistent and effective manner within the framework of government transformations;
- the allocation of the funds needed to ensure that the government maintains a sufficient presence in order to contribute to the vitality of Anglophone and Francophone communities across Canada.

3.2 Examination of Different Methods of Implementing Programs and Delivering Services

In its approach to government transformations, the government has decided to follow several models. An in-depth analysis of the various methods used revealed that there is more than one way to deal with the language issue, just as there are different solutions for transformations because these are based on different models.

Our study is concerned with the following alternative delivery methods:

- special operating agencies,
- government service agencies,
- partnerships,
- recourse to third parties,
- privatization, and
- the transfer of responsibilities to the provinces.

3.2.1 Special Operating Agencies

Special operating agencies (SOAs) are the first alternative delivery method we examined. These agencies are service delivery units within departments that have been granted increased flexibility with respect to management. In turn, they must attain certain performance levels and results, agreed upon in advance. The Treasury Board remains the employer, and the Public Service Commission is responsible for hiring and promotions. The Passport Office and the Translation Bureau are examples of SOAs. The *Official Languages Act* continues to apply to special operating agencies.

3.2.2 Government Service Agencies

Government service agencies, a new type of organization, represent a

second type of alternative delivery method. They are legal entities created by special federal legislation that are given specific mandates to implement certain programs or deliver certain services. The first agency of this type, the Canadian Food Inspection Agency (CFIA), was created in 1997. It was followed by the Parks Canada Agency. A bill proposing the creation of a Canadian customs and revenue agency is currently before Parliament.

As is the case for special operating agencies, the *Official Languages Act* will apply to government service agencies as it does to any other federal institution. Consequently, the three government service agencies mentioned above will have the same obligations with respect to service to the public, language of work and equitable participation, and with regard to the development and vitality of minority official language communities. However, their status as separate employers exempts them from certain specific official language provisions that the Treasury Board has included in its policies and that apply to the departments and agencies for which it is the employer. These provisions relate to the determination of language requirements for positions, the bilingualism bonus, the staffing of bilingual positions, language training and the language requirements that executives must satisfy. Given their status as separate employers, government service agencies must decide for themselves the manner in which they will manage these issues, subject to applicable general policy statements issued by the Treasury Board.

Although they are separate employers, government service agencies are nevertheless part of the federal public service, like the departments and agencies for which the Treasury Board is the employer, and their employees continue to be paid from public funds.

Therefore, while a government service agency remains part of the public service, it is clearly being called upon to carve out a new identity and create its own corporate culture. We must therefore make sure from the outset that methods are in place to ensure that language rights and support for minority official language communities are effectively incorporated into that culture.

Pursuant to the *Canadian Food Inspection Agency Act*, the head of the CFIA is responsible for overseeing and directing the work of the Agency. As for the Minister of Agriculture and Agri-food Canada, his responsibility is for the

general management of the Agency. The implications of this distribution of roles, with respect to accountability in the area of official languages, remain to be seen.

The *Parks Canada Agency Act* stipulates that a five-year master plan, an annual report and financial statements with comments by the Auditor General are to be tabled in Parliament every year, and that a report on values and principles related to human resources management must be presented every five years. It also provides for biennial reports on the state of Canada's protected heritage sites and management plans for national historic sites, which will serve as additional instruments of accountability. The *Act* is nevertheless silent with respect to the way the Agency is to report on how it is meeting its obligations regarding language rights. The absence of such an obligation means that this aspect of the operations of the new organization will have to be monitored.

3.2.3 Partnerships

The *Framework for Alternative Program Delivery*, published by the Treasury Board Secretariat in 1995, defines partnering as follows:

“A collaborative arrangement between two or more parties based on mutual interest and a clear understanding, agreement or contract that sets out the objectives and terms of the arrangement. It is not a true legal partnership where the partners are liable for each others' actions. Partnering arrangements can be either formal or informal.”

This same document cites the Canada Business Service Centres and the Canadian Tourism Commission as examples of partnerships.

3.2.3.1 Canada Business Service Centres (CBSCs)⁵

The Commissioner of Official Languages' study on the effects of government transformations on Canada's official languages program describes the

⁵ In the early 1990s, the Canadian government decided to combine access to all its services for business owners within integrated service units, the Canada Business Service Centres. The initiative was begun in 1992 with the opening of offices in Edmonton, Halifax and Winnipeg. After an evaluation some 18 months later, discussions between federal and provincial officials gave rise to the idea of a centre integrating as many business services as possible. The decision to follow through with this idea led to the conclusion of public partnering agreements between federal and provincial agencies, with the participation of the private sector and non-governmental organizations in certain cases. Each province and territory now has CBSCs in its major cities, and these “single windows” of business services operate in collaboration with one another, within a framework that may justifiably be viewed as a Canada-wide service network.

operation of the CBSCs. It notes that the staff of each centre comes from the participating agencies. The Commissioner points out that “the agreement for the establishment of each centre contains a language clause requiring that service be available in both official languages.”⁶ He adds, however, that “recent visits to one of the centres in the context of the Commissioner’s points of service follow-up revealed that the two-language designation was not being fully respected.” Lastly, he expresses a general concern about the capacity of the federal government to ensure that language rights are consistently respected⁷, given the authority-sharing arrangement under which federal and provincial employees alternate as centre managers.

The Task Force is well aware of the risks that the CBSC partnership arrangements entail for language rights and for the support of minority official language communities. These centres were created, and are developing, by bringing together staff from the federal, provincial and private sectors, and having them work in an integrated manner within a new entity that must define efficient and effective working methods and create its own unique corporate culture. To be sure, there is an obligation to deliver services in both official languages, and the Commissioner realizes that the National Secretariat of the CBSCs is aware of the provisions of section 41 of the *Official Languages Act*. How can we ensure, however, that quality integrated service fully respects language rights in concrete terms when the personnel comes from various levels of government? It is clear that in terms of monitoring, evaluation and accountability, the operation of the CBSCs must be closely supervised so that effective measures are taken to get staff from all origins and at all levels to internalize the concept of respecting language rights and to develop a strongly supportive corporate culture in this respect.

⁶ Commissioner of Official Languages, *Government Transformations: The Impact on Canada’s Official Languages Program*, 1998, p.13.

⁷ *Ibid.*, p. 13.



3.2.3.2 Canadian Tourism Commission (CTC)⁸

In his study of the effects of the government transformations on the official languages program in Canada, the Commissioner states⁹ that the CTC is a prime example of partnership, based on the principle that the federal government works closely with the Canadian tourism industry, the provinces and the territories to promote Canada as a tourist destination.¹⁰ The Commissioner points out that the CTC is a federal institution that is funded equally by the government and the other partners, and whose decisions are, for the most part, made by the private sector.¹¹

Turning to the linguistic obligations of the CTC, the Commissioner notes that the Commission's Charter and guidelines do not refer to the *Official Languages Act* or to language rights. The Commissioner points out that, even though the head of the CTC is responsible for "adhering to legislative and government policy requirements,"¹² he does not report to a minister or deputy minister, but rather to a board of directors consisting mostly of people from the private sector.

The Commissioner also considers what the CTC has contributed to support the development and vitality of minority official language communities. He notes the position put forth by the CTC's representatives; that is, that the Commission does not have a mandate to review this aspect of projects, and

CHAPTER 3

⁸ An order in council issued in January 1995 launched the formation of the new Canadian Tourism Commission by creating a committee with 26 members. The members of this committee (hereinafter called the Board) assumed decision-making responsibilities similar to those of a board of directors. In addition to a president appointed by order in council, the committee consists of members appointed by the Minister of Industry. They include a maximum of nine from the private sector, a maximum of seven operators of tourism companies representative of the regions, a maximum of seven provincial or territorial deputy ministers responsible for tourism, and the Deputy Minister of Industry Canada. The Board is supported by a special operating agency (SOA), which is headed by a director who is a member of the Board and reports directly to it, and helps the CTC fulfil its mandate in the area of tourism.

⁹ Commissioner of Official Languages, op. cit., p. 12.

¹⁰ The Board operates in partnership with a number of committees consisting of groups of stakeholders that are chaired by representatives of the private sector and are responsible for developing and implementing the CTC's programs. The SOA/Canadian Tourism Commission, for its part, provides its programs and services to the Canadian tourism industry under the direction of its Board.

¹¹ A CTC document called its *Charter* (August 1995) refers to an announcement by the Prime Minister to the effect that, within this new framework, the core funding for promotional activities would be set at \$50 million for the 1995-96 year and the following years, and that the program would be reviewed again three years after the creation of the CTC. This document indicates that, in addition to federal funding, the partners will also earmark funds to finance joint activities. A total of \$31 million were expected for 1995-96, with the medium-term objective of increasing the funding from the partners to \$50 million, producing a joint budget of \$100 million for marketing.

¹² Commissioner of Official Languages, op. cit., p. 12.

that its decisions, which are strictly business-oriented, are based on the projects' economic viability and their contribution to the promotion of Canada abroad.

The CTC representative we met during our consultations recognized that the *Official Languages Act* applies to the CTC's activities but made basically the same arguments.

We believe the CTC's operations need to be carefully examined to ensure that this federal institution is fully aware of all its obligations regarding the two official languages. Conscious, sustained and innovative efforts must be made to reconcile, in a creative and productive manner, the objective of commercial viability and the need to respect language rights.

3.2.4 Recourse to Third Parties in Subcontracting Agreements or Contracts for Services

In the *Framework for Alternative Program Delivery*, subcontracting is defined as a situation where the government entrusts functions that it performed internally, but not the related responsibility, to contractors outside the public service for a given period.

The contract that the National Capital Commission (NCC) signed with Lafleur de la Capitale is an example of subcontracting with former public servants providing the services. Lafleur de la Capitale provides services that were previously provided by NCC employees. The contract includes a clause stipulating that service to the public must be in both official languages.

Section 25 of the *Official Languages Act* states that federal institutions must ensure that services offered by third parties on their behalf are available in both official languages, in situations where the federal institutions would themselves have to provide those services in both languages. It follows naturally that, under section 25, federal institutions must ensure that contracts with third parties clearly state that the latter are required to provide services in both official languages.

The *Framework for Alternative Program Delivery* also indicates that, under contracts for services, the government signs a contract with an external

CHAPTER 3

Conscious, sustained and innovative efforts must be made to reconcile, in a creative and productive manner, the objective of commercial viability and the need to respect language rights.



organization for services to be provided by employees other than public servants. The examples given in the *Framework* are purchases of medical supplies and food or laundry services for federal institutions. In such a situation, when it comes to the application of the *Official Languages Act*, it is the language of work, rather than service to the public, that is the issue. Under paragraph 36(1)(a) of the *Act*, federal institutions in the National Capital Region and in regions designated as bilingual with respect to language of work must offer services to their employees in both official languages. This includes services to individuals and central support services. Contracts between federal institutions and third parties must therefore contain provisions to meet this requirement.

When federal institutions sign contracts with third parties, they remain fully accountable. The Task Force feels that these situations should be carefully reviewed to determine the scope of the agreements, the effectiveness of the clauses written into the contracts, and the extent to which federal institutions monitor and evaluate situations to ensure that third parties honour contracts.

3.2.5 Privatization

In the *Framework for Alternative Program Delivery*, privatization is defined as a situation where the government cedes to investors from the private sector its ownership of Crown corporations, corporate holdings or a government service when it is no longer necessary for them to be under federal jurisdiction. This definition needs to be expanded to include cases where new organizations take over activities previously carried out by federal departments. Petro-Canada, Air Canada, many of Canada's major airports, CN and the air navigation system have all been privatized. The government passed specific legislation to deal with these situations. All the provisions of the *Official Languages Act* apply to Air Canada, CN and NavCan, the corporation that manages Canada's air navigation system. In addition, Parts IV, V, VI, VIII, IX and X of the *Act* apply to local airport authorities that manage airports that have been leased. When airports are sold, Parts IV, VIII, IX and X apply. In the case of Petro-Canada, official languages obligations are more limited than in the other examples given. This corporation must provide service in both official languages in prescribed circumstances.

Privatizations that impose an obligation to respect all the rights stipulated in the *Official Languages Act* pose a considerable challenge. Privatized airports and NavCan are non-profit organizations with important, unique roles to play in the community, and at the regional or national level. Air Canada and CN are businesses in a competitive world, and as such they must turn a profit. These companies have business cultures that reflect these circumstances. Language rights obligations must also be integrated into their organizational cultures. This is a different kind of challenge, and in addressing it, it is necessary to consider the circumstances of each case. The approach taken with these companies must be tailored to take their particular circumstances into account. Appropriate monitoring, evaluation and accountability mechanisms must also be developed in such cases.

3.2.6 Agreements with the Provinces

The Task Force reviewed the Labour Market Development Agreements concluded with provinces in accordance with section 57 of the *Employment Insurance Act* and those concluded in accordance with subsection 65(2) of the *Contraventions Act*.

3.2.6.1 Labour Market Development Agreements (LMDAs)

There are eleven agreements at the present time, which fall into two categories: co-management agreements (Newfoundland, Prince Edward Island, Yukon, British Columbia and Nova Scotia) and transfer agreements (Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Quebec, New Brunswick and Northwest Territories).

In the initial phase of “co-management agreements,” Human Resources Development Canada (HRDC) is to continue to deliver programs and services in accordance with federal legislation, including the *Official Languages Act*, within a joint management framework.

Under transfer agreements, the provincial governments assume full responsibility for the design, delivery and evaluation of “active employment measures”, and the functions of the national employment service. These agreements involve the transfer of both human resources and funding for programs. They also include provisions to ensure compliance with paragraph 57(1) d.1) of the *Employment Insurance Act* concerning the

“availability of assistance under the benefits and measures in either official language where there is significant demand.”

Language clauses differ from one agreement to the next. Some are more detailed. In Quebec and New Brunswick, for example, programs and services are available “upon request”. The following transfer agreements refer to the use of the *Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations* as a guide to identifying the extent of the demand, and several call for consultations with the minority official language community: Alberta, Manitoba, Saskatchewan, Northwest Territories.

Manitoba and Saskatchewan have made formal commitments, outside these agreements, to maintain the programs and services for Francophones in the province.

All agreements contain mechanisms to ensure that compliance is monitored and evaluated. However, the Commissioner of Official Languages does not have jurisdiction over transfer agreements. HRDC has developed a generic evaluation framework, from which joint evaluation frameworks for all provinces, except Quebec, have been developed. All the evaluation frameworks include questions on official languages. HRDC intends to develop a pan-Canadian evaluation framework that includes a section to measure the effects of transfer agreements on minority official language communities. The Minister of Human Resources Development is also supposed to report to Parliament on the effects of the reforms, including these agreements. The 1997-98 report will include what HRDC has accomplished and will serve as a basis of comparison for the following years. There will be a section relating to agreements that have been implemented.

In each province, there is an agreement management body consisting of federal and provincial public servants who deal with issues related to the implementation and management of the agreement.

The Task Force is fully aware that the LMDAs represent one of the most important transformations undertaken by the Government of Canada in the last few years.

The Task Force is fully aware that the LMDAs represent one of the most important transformations undertaken by the Government of Canada in the last few years.

CHAPTER 3



In addition, we have taken note of the criticism of these agreements voiced by the Commissioner of Official Languages in his study on the effects of government transformations on Canada's official languages program, where he refers to an inquiry that he conducted into the LMDAs.

CHAPTER 3

The Task Force noted in particular that, as a result of the LMDAs, the federal government no longer has important tools it once had to support the development and vitality of minority official language communities, and the LMDAs do not contain any commitments by the provinces in this regard.

The Task Force also noted that the LMDAs do not contain a redress mechanism that applies specifically to official languages and that would effectively guarantee access and corrective measures. Although the evaluation frameworks developed by HRDC in conjunction with the provinces deal with official languages, would it not have been preferable to include accountability and evaluation measures in the LMDAs with respect to official languages?

The LMDAs are important because of their potential impact on minority official language communities. There should be a means of identifying the benefits the communities enjoyed before the LMDAs went into effect, determining the extent to which access to those benefits has been reduced and, if necessary, applying compensatory measures.

Since the agreements include evaluation clauses covering the first three years, there is an opportunity for the government to make the agreements more specific as regards the language rights that must be respected. The Task Force believes it is necessary to eliminate inequalities in the treatment of language rights.

3.2.6.2 Agreements Concluded under Subsection 65(2) of the Contraventions Act

The major objectives of the *Contraventions Act* are to decriminalize some 1600 contraventions that formerly fell under the *Criminal Code*, to lighten the workload of the courts and improve the enforcement of federal legislation. The representations made by the Department of Justice and the Association des juristes d'expression française de l'Ontario (AJEFO)

The Task Force believes it is necessary to eliminate inequalities in the treatment of language rights.



enlightened us on the official languages issues raised by the agreements concluded with the provinces under subsection 65(2) of the *Act*.

We noted that there was a difference of opinion with respect to the effectiveness of the instruments the Department of Justice intends to use to ensure that protection in the area of official languages is equivalent to that accorded under the *Criminal Code*. We also noted that corrective measures had been required to take into account the fact that Ontario delegated to the municipalities the powers it had under the agreement concluded pursuant to subsection 65(2) of the *Act*. As a result of the action taken by the AJEFO, Ontario amended its *Provincial Offences Act* to take into account the language rights of Francophones. The AJEFO also insisted on the fact that consultations should be held from the outset in cases where a transfer of responsibilities might affect language rights.

3.3 General Observations

The federal government, which indisputably bears prime responsibility for safeguarding and promoting Canada's linguistic duality, has missed a fine opportunity to help foster this duality through the transformations over which it has presided. To be sure, when it comes to government transformations, the government has shown a certain dynamism and a sense of innovation, and it has important achievements to its credit. However, in reviewing the language situation, the Task Force has concluded that the government has not shown the same leadership and creativity, and has not been able to fully safeguard language rights.

We conclude, as did the Commissioner of Official Languages, that government transformations have resulted in a cumulative weakening of language rights in terms of service to the public, language of work, equitable participation and support for the development of minority official language communities.

The federal government must take measures to remedy the situation. The proposed changes to the *Framework for Alternative Program Delivery* are one such measure. It is also important for the federal government to be prepared to carry out initiatives to maintain its presence in Canadian society by other means.

CHAPTER 3



Chapter 4 – Consultations

This chapter describes the highlights of our consultations.

4.1 Organizations that Represent Minority Official Language Communities

Organizations that represent minority official language communities have generally the same concerns, and their points of view generally reflect a common way of thinking. In their presentations, these organizations dealt mainly with government transformations, Program Review, the changing scope and conditions of federal support for communities, and the federal government's weakening commitment.

The organizations feel that, in making changes over the past few years, the federal government did not take all the necessary measures to ensure the full consideration of language rights.

4.1.1 Government Transformations

In its submission, the Société Saint-Thomas d'Aquin of Prince Edward Island said the following about the issues at stake in government transformations:

“One by one, the members of these communities weaken in their resolve, and realize that their rights exist only on paper. They are gradually going to stop fighting for their rights. The lack of accountability in the federal government and its weakening commitment to minority communities are calling into question the spirit of the *Official Languages Act*. The federal government must demonstrate its commitment and enforce the *Official Languages Act* if it does not want to lose credibility with Canadians.” [Translated from French]

4.1.1.1 General Comments

Like the Société Saint-Thomas d'Aquin, other organizations speaking for minority official language communities (especially those from Alberta, Saskatchewan, and Newfoundland and Labrador) were quick to emphasize that the government transformations by means of privatization or transfers

The organizations feel that, in making changes over the past few years, the federal government did not take all the necessary measures to ensure the full consideration of language rights.



CHAPTER 4

to other levels of government left them feeling very sceptical about whether obligations related to official languages and support for official language communities will be met. Indeed, it appears it would already be very difficult to have these requirements met within the federal public service. Therefore, how can one expect more from private corporations and provincial governments? The Association culturelle franco-canadienne de la Saskatchewan (ACFC) stated: "You are familiar with the current situation and the problems associated with the application of the *Official Languages Act*, so just imagine the situation when these responsibilities are transferred to levels that are even less receptive to the Act." [Translated from French] For its part, the Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick (SAANB) said that "the privatization of federal services deals a heavy blow to Canada's visibility in our communities and leads to a reduction of services in both official languages." [Translated from French]

Although they emphasized the Labour Market Development Agreements (LMDAs) concluded with the provinces, it is clear that the organizations that speak for the communities are concerned about other changes the federal government has implemented.

The Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFAC) said that "some, if not most, of the changes to federal institutions do not guarantee that the federal government's obligations regarding the official languages will be honoured, whether in the postal sector, airports, train stations, labour development, or Air Canada and Petro-Canada." [Translated from French] The FCFAC also showed concern about the *Contraventions Act*, which, in its view, has brought about changes that dismiss language rights.

The Fédération des francophones de la Colombie-Britannique (FFCB) emphasized the difficulty of obtaining services in French at the Vancouver airport since it was privatized, as well as at privatized post offices. The Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick also discussed problems caused by the loss of bilingual post offices and the privatization of airport services.

For its part, the Association franco-yukonnaise mentioned the transfer of the management of the hospital in Whitehorse and the devolution of certain responsibilities in the area of health as eloquent examples of the fruitless battles it has fought. “Despite our pressure and despite the assurance that the needs of the Francophone community would be met in the agreements, there is no language clause in them.” [Translated from French]

The Fédération Franco-TéNOise referred to the numerous agreements between the federal government and the Government of the Northwest Territories and stated that “the rights of Francophones . . . conferred by federal legislation or the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* are being diluted or, more frequently, ignored.” [Translated from French]

The Association culturelle franco-canadienne de la Saskatchewan invited the Task Force to see what has happened at Canada Post, “where all our official language rights were lost when its offices were moved to private locations such as pharmacies, variety stores, etc.” [translated from French]. Comments from Alliance Quebec supported this view: “Devolution can cause major changes in established patterns. Some changes are symbolic, such as the loss of bilingual signs. Others pose a more substantial threat to the language, such as cases where subcontractors fail to keep their commitment to provide service in the language of the minority at Canada Post service points.”

4.1.1.2 Labour Market Development Agreements (LMDAs)

Almost all the organizations speaking for minority official language communities alluded directly to this issue. The transfer of responsibilities in the area of labour market development would appear to be, on the basis of comments made to us, the government transformation that posed the greatest challenge for minority official language communities.

Alliance Quebec indicated that the LMDA concluded between the federal government and the Government of Quebec in 1997 contains innovative measures to ensure that services in English are maintained. It said that the agreement was signed following a sustained effort by Alliance Quebec to promote the protection of the language rights provided for in federal legislation and the Constitution. In its submission, the Société franco-

manitobaine (SFM) described the extensive effort it made when it learned about the proposed changes, to make the federal government realize the problems the Francophone community in Manitoba could experience as a result of devolution in the area of labour. The SFM stated that the final agreement between the province and the federal government recognizes that the Francophone community needs to be consulted and guaranteed services and programs for it.

For its part, the Association franco-yukonnaise indicated that it had expended a great deal of energy to ensure that the provisions the community wanted were included in the co-management agreement for labour market development, but its efforts paid off.

The Association canadienne-française de l'Alberta (ACFA) stated in its submission that "the transfer of powers [resulting from the LMDA between the federal government and the Government of Alberta] was a makeshift operation. The restructuring of the federal government was not really thought through and planned. It was done without consulting our communities and without taking into account the effects on them." [Translated from French]

In its submission, the Fédération des francophones de la Colombie-Britannique (FFCB) indicated that it is very worried about the current LMDA negotiations between the federal government and the Government of British Columbia. It is concerned about access to the related programs and services once the province becomes responsible for them. According to the FFCB, the provincial government has no regard for the Francophone community.

The Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick said that it was not consulted about the LMDA concluded between the federal government and the Government of New Brunswick.

As for the future of the LMDAs already concluded, Alliance Quebec and the SFM were optimistic. However, the ACFA was very critical and claimed in particular that information on the guarantee that service will be provided in French where there is a reasonable demand seems to have been lost in the maze of the public service, and that, according to some people, "Bill 60,

which makes our province unilingual English, takes precedence over the *Official Languages Act*.” [Translated from French] It added that services in French are a veritable patchwork quilt.

In Ontario, where there is still no LMDA, the Association canadienne-française de l’Ontario said that it was worried about the future of services in French.

4.1.2 The Need to Consult Minority Official Language Communities

All the organizations speaking for minority official language communities stated unequivocally that the federal government needs to consult these communities about government transformations. According to the organizations, the establishment of an effective process for consulting these communities is an indispensable element of any federal government transformation.

All the organizations speaking for minority official language communities stated unequivocally that the federal government needs to consult these communities about government transformations.

CHAPTER 4

4.1.3 Program Review

The organizations do not question the validity of the federal government’s Program Review, which was meant to streamline government operations. However, they feel it was a financial exercise that made cost reduction an end in itself and created high expectations that officials had to meet and forced them to make choices. They said the effects of this approach were felt, among other places, in the deep cuts to funding and the significant reduction of the personnel assigned to the implementation of the *Official Languages Act* at all levels.

4.1.4 Federal Funding for Minority Official Language Communities

Organizations speaking for minority official language communities took advantage of the opportunity to broaden the discussion and air their views on the reduction of federal financial support for the communities. They also spoke about the Canada-community agreements and the new rules concerning project-based funding as opposed to core funding of organizations.

CHAPTER 4

According to the organizations, the budget cuts have weakened their capacity to continue their regular work and undertake initiatives to help the communities structure themselves. The Fédération des francophones de Terre-Neuve et du Labrador (FFTNL) stated that “because of the erosion of federal funding, we are barely able to operate within our own parameters. The whole budget is spent on operations ... Less and less time is spent on developing our communities. The progressive reduction in funding creates instability.” [Translated from French]

As for the Canada-community agreements, the community-based funding they include has certainly given community groups a much more important role in the distribution of funds, contributing at the same time to increased accountability on their part. However, according to the Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFAC), the fact that the Canada-community agreements came about when the government was beginning to make cuts meant that “the odious task of making the necessary cuts fell to fragile community structures. This situation had very serious consequences for community solidarity and shook the structures of most communities.” [Translated from French]

The emphasis placed on project funding, to the detriment of core funding, was severely criticized. The formalities involved in project-based funding are considered burdensome. The organizations also stated that this type of funding takes organizations away from their mission as community rallying points and leaders. All too often, leaders devote their energy to conceiving and developing projects that are eligible for funding rather than on the community development initiatives they think should have priority. The Fédération des francophones de Terre-Neuve et du Labrador, for its part, stated: “To show how ridiculous the situation is, we sometimes use more human and financial resources on getting projects off the ground than the total project is worth. Every day spent playing the grants game could have been devoted to developing our communities.” [Translated from French]

4.1.5 The Government’s Weakening Commitment

Organizations speaking for official language communities emphasized that the application of the *Official Languages Act* often poses problems, even when it is the responsibility of federal institutions.

The emphasis placed on project funding, to the detriment of core funding, was severely criticized.

Several organizations speaking for French minority communities objected to having to devote so much energy to ensuring compliance with the *Official Languages Act* – energy that should be devoted to community development.

According to the organizations, government transformations, regardless of the form they take, are another source of worry and contribute significantly to the feeling of going backwards that was expressed to us.

The FCFAC ended its presentation by saying that it sensed that the federal government was weakening in its commitment and that a clear change in course was needed to give communities hope with regard to rights being respected. It also emphasized that linguistic duality is one of Canada's basic values, stating that "Canadian society has also agreed to invest in the project of building a society that respects diversity and to raise its linguistic duality to the level of one of its basic values. Over the last 30 years, real progress has been made in this area. To allow this progress to be compromised by government transformations would be a risk to our national identity. The official languages are one of our values, and protecting them should be one of the criteria for determining the desirability of proposed transformations." [Translated from French]

The organizations speaking for minority official language communities stated repeatedly that linguistic duality was an essential element of Canada's identity and that they wanted to see the federal government renew its support for Canada's linguistic duality.

As part of this renewed commitment, the organizations want the government to acknowledge the need to give greater consideration to the needs of minority official language communities when making transformations. They also want to be able to count on well-designed, adequate funding.

4.2 Consultations with Federal Organizations and Consultants

The Task Force also heard from senior officials from several federal departments and agencies, and consultants from the private sector. Its members also met with four regional federal councils.

These meetings enabled us to assess the range and diversity of points of view on government transformations, and brought to light the principal questions and key messages. The discussions on the *Framework for Alternative Program Delivery* and its history, the *Contraventions Act*, the Labour Market Development Agreements, the government service agencies (Parks Canada, Revenue and Customs), partnerships (Canadian Tourism Commission), the Canada-community agreements, the implementation of sections 41 and 42 of the *Official Languages Act*, and the way the transformations affect the regions were of great use to us.

These meetings were held as a form of dialogue because the Task Force wanted to learn about government transformations and understand their various aspects. The discussions allowed the Task Force to gain an overall appreciation of government transformations. More specifically, the consultations revealed the complexity and scope of the challenges posed by the transformations.



Chapter 5 – Political Will: Perception and Reality

A number of major observations can be made in light of the analyses and consultations we have reported above. The observations we set out in this chapter are the basis for the recommendations in the next chapter.

5.1 The Federal Government's Commitment

For some years now, the federal government has been carrying out an overhaul of its administrative apparatus. Despite important events on the national unity front and some related efforts by the government, the federal government's discourse has focused on issues of financial health, government organization, competitiveness, trade relations and economic development.

Canada's official linguistic duality, and its consequent support for the development and vitality of minority official language communities do not figure prominently in the government's discourse on the values Canadians hold dear. This is not without consequence. The communities have been strongly affected by this state of affairs in the process of government transformations, as the representative organizations we met with clearly stated.

We have concluded that the government transformations have not promoted full consideration of, among other things, linguistic duality, the interests of minority official language communities, and the protection of these communities by means of concrete measures tailored to the new circumstances. The Task Force also noted the comments made by the organizations that speak for the communities with respect to the cuts they have suffered, their need for core funding and the challenges posed by reduced funding for Canada-community agreements. It appears that the cumulative effect of the government transformations and cutbacks in federal funding has shaken minority official language communities' confidence in the federal government.

Unless the federal government takes a serious look at its commitment to linguistic duality and support for minority official language communities,

the existing bond of confidence between the government and the communities may be increasingly questioned. However, the communities' difficulties cannot be questioned. We are of the view that it is incumbent upon the government to act constructively by placing linguistic duality at the forefront in its dialogue with Canadians about values.

CHAPTER 5

The Constitution, and in particular the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, places obligations on the government and the Parliament of Canada with respect to language rights. The government has already acted in this area by taking a concrete measure of vast scope, that is, the adoption of the *Official Languages Act*. In Part VII of the *Act*, the government makes firm commitments with respect to linguistic duality and support for communities. The government must demonstrate that it intends to make sure its institutions honour this commitment, and back it up with resources and other means.

Minority official language communities are vital poles of identity and belonging for a large number of Canadians, providing them with important sites for expression and development. The better off these communities are, the better off Canada will be.

5.2 Integrated, Empowered Leadership

Canada has created a wide range of means to protect and promote linguistic duality, including:

- constitutional language rights;
- extensive legislative and regulatory instruments;
- specific mandates assigned by law to the Treasury Board, its President, the Minister of Canadian Heritage and the Commissioner of Official Languages;
- the government's legislative commitment to enhancing the vitality, and supporting the development, of minority official language communities.

However, the Task Force saw no comprehensive, dominant vision within the government that can channel these means into focused action. It believes this shortcoming needs to be remedied.

In Part VII of the Act, the government makes firm commitments with respect to linguistic duality and support for communities.



5.3 Awareness Campaign Targeted at Institutions Subject to the *Official Languages Act*

The government must adopt more demanding guidelines with respect to linguistic duality and support for minority official language communities. The federal administration must be made fully aware of its official languages responsibilities when government transformations are carried out.

The better off these communities are, the better off Canada will be.

On March 19, 1998, the Treasury Board issued a directive requiring that government institutions for which it is the employer designate a high-level responsibility centre, reporting to the Deputy Minister, to ensure implementation of the government's commitment to the vitality of minority official language communities and institutional bilingualism. The people appointed to act as official languages "champions" could be given responsibility for this awareness-raising effort.

Appropriate means must also be found to effectively increase awareness among federal institutions not covered by the March 19, 1998 directive, so that they too will designate high-level officials to act as official languages champions.

CHAPTER 5

5.4 Provincial Governments and the Private Sector

In the case of future government transformations that involve transfers to the provinces or privatization, the federal government should, with respect to official linguistic duality, make the most of opportunities to raise the profile of official languages in new contexts. Section 43 of the *Official Languages Act* mandates the Minister of Canadian Heritage to take measures to promote linguistic duality and enhance the vitality of minority official language communities. This provision calls for collaboration with the provinces and the private sector. The government should consider its funding of these initiatives and ensure that there are means available to implement them fully.

5.5 Consultation and Decision-making Processes

With respect to language rights, a government transformation, by definition, raises two basic questions:

- What should be the scope of the newly empowered authority's obligations in view of this transformation?
- What system of accountability – monitoring, evaluation, redress mechanisms – is provided to ensure that authorities fulfil their obligations?

Government transformations also clearly make it necessary to choose a consultation and decision-making process that is appropriate under the circumstances. The quality of responses to the basic questions raised by a particular transformation depends largely on the quality of the consultation and decision-making processes adopted.

The various representations heard by the Task Force, and our study of relevant documentation, indicated that there is no formal mechanism for internal and external consultation on government transformations. The same applies to the decision-making process on structural change. For their part, organizations that speak for minority official language communities stressed how important it is for these communities to be consulted at the outset about plans for government transformations. The Task Force agrees wholeheartedly with this. From the start, all government transformation initiatives should provide for a program of consultations with the communities, one that may be adjusted according to the communities' needs.

The Task Force is fully aware that the stages in the decision-making process depend on the type of transformation being carried out. However, we consider it essential that all government transformations be reviewed, as they are being developed, from the point of view of language requirements by a high-level body with representatives from the Privy Council Office, the Treasury Board Secretariat and the Department of Canadian Heritage. It would be up to this authority to define what constitutes a government transformation for these purposes. The review should cover both process and substantive matters. This authority's mandate would be to analyse and evaluate proposals for government transformations, and to provide an opinion on whether they honour obligations related to language rights. In the course of discharging its mandate, the organization responsible for the transformation would have to provide the authority with all pertinent information.

5.6 Possible Avenues for Innovation

During our consultations, some representative organizations pointed to attractive opportunities for partnerships between governments and minority official language communities, whereby community institutions could deliver certain federal services. The Task Force is of the view that this is an avenue that should be explored in the form of pilot projects where circumstances are favourable. In a way, the Canada-community agreements already constitute a form of partnership. The National Committee for Canadian Francophonie Human Resources Development is another example of partnership.¹³

5.7 Single Window Approach

The Task Force believes that, like partnerships, the single window approach may be a cost-effective method of delivering services to minorities. The federal government and its administration have shown an interest in the single window approach to service delivery and have implemented it. One example is the Canada Business Service Centres, discussed above. It is our view that federal departments and agencies should build on their reflections and past experience, and actively explore opportunities for innovation, so that they may fulfil their obligation to offer communities quality services in both official languages.

5.8 Accountability: Monitoring, Evaluation and Redress Mechanisms

When a new method of program or service delivery is adopted, official language obligations – including, where applicable, support for minority official language communities – are placed within a new framework. The new framework may look much like the previous one: this is true, for example, of special operating agencies or government service agencies. The framework may also be quite different, as in the case of privatization or Labour Market Development Agreements (LMDAs). As mentioned earlier,

¹³ The National Committee for Canadian Francophonie Human Resources Development is composed of active members of Canada's Francophone and Acadian communities, and of representatives of federal departments with economic responsibilities. Its mandate is clear: to provide opinions in order to guide the policies, programs and services of federal agencies that are parties to the agreement, so that those agencies may promote the development and vitality of minority Francophone communities in Canada.

partnerships like the Canadian Tourism Commission and the Canada Business Service Centres pose particular challenges with regard to official languages.

CHAPTER 5

In the case of the government transformations that have already taken place, the Task Force shares the concerns of organizations representing minority official language communities about compliance with applicable official language provisions. The government should closely examine the existing accountability framework and how it is being applied. Also, future government transformations should place strong emphasis on the issue of accountability with regard to official languages.

Both for transformations already carried out and for those yet to come, the accountability framework must be designed to meet the specific official language needs in the new environment. In the case of LMDAs and other agreements transferring responsibility to the provinces, it is important that recourse to federal authority be provided. Also, provision must be made for Parliament to be informed, at regular intervals, of the impact of government transformations on the position of official languages in Canada.

5.9 General Approach

In its public discourse and its internal policies, the federal government must reaffirm its unflagging commitment to linguistic duality. It must also reiterate its commitment to promote the vitality and development of minority official language communities. At a time of rapid and constant change, when survival depends on our ability to adapt, the fundamental Canadian value of linguistic duality must be viewed as a tremendous asset for our country. It embodies a generous, equitable view of social life and is a cornerstone of our identity. And, internally, senior managers in federal institutions must adapt to this discourse and demonstrate firm, clear and effective leadership in practice.

*At a time of rapid
and constant change,
when survival
depends on our
ability to adapt,
the fundamental
Canadian value of
linguistic duality
must be viewed as
a tremendous asset
for our country.*

Chapter 6 – Recommendations

Recommendation No. 1: No turning back

Rationale:

- Official linguistic duality is written into the Constitution and is further set out in an Act that has quasi-constitutional status.
- An overall assessment of government transformations shows that official linguistic duality has not been an essential consideration in these transformations.
- The resulting general perception is that official linguistic duality and the rights that sanction it are not of high priority in the eyes of the government.
- The government must take a strong stand in order to demonstrate unequivocally and very publicly its firm commitment to official linguistic duality and to the communities that embody it across the country.

Recommendation:

That the government take necessary measures in order to:

- reiterate its formal commitment to linguistic duality in Canada as a fundamental value of our society, and reaffirm its role as a steward and promoter of this value enshrined in the Constitution;
- take into account the needs of minority official language communities in any transformations of the federal government; and
- clearly establish the measures to be taken further to this undertaking with regard to principles, structures and funding, to the point of discussing linguistic duality in Canada in Cabinet at least once a year.

Recommendation No. 2: Ongoing awareness program within institutions subject to the *Official Languages Act*

Rationale:

- In order for government transformation initiatives to be implemented effectively in terms of official languages, institutions subject to the *Official Languages Act* that enter into a transformation must be made aware of the fundamental nature of their obligations under the *Act*.



- On March 19, 1998, the Treasury Board issued a directive requiring that departments and agencies appoint a senior level official to report to the head of the institution on the attention being given by the institution to official linguistic duality and to the communities that embody it.
- Steps must be taken to ensure that the institution that has first and foremost responsibility is fully aware of its duty to do everything possible to ensure that requirements related to official languages and support for minority official language communities are met and have full impact.

Recommendation:

That the government:

- institute an ongoing general awareness program for institutions subject to the *Official Languages Act* with a specific government transformations component, and that senior officials designated as official languages champions in institutions have a specific responsibility in this regard;
- ensure that all other institutions subject to the *Official Languages Act* also designate senior level official languages champions who would report to the head of the institution and have a specific responsibility in matters of government transformations.

Recommendation No. 3: Provincial governments and the private sector

Rationale:

- Section 43 of the *Official Languages Act* stipulates that measures involving collaboration with provincial governments and the private sector may be taken to foster progress towards the equality of French and English, including support for minority official language communities.
- Through solid and appropriate financial support, the federal government can help official linguistic duality take root in new organizational cultures following privatization or transfers to provincial governments.

Recommendation:

That the government take advantage of the proposed transfers of responsibility to encourage provincial and territorial governments or their agents, on the one hand, and the private sector, on the other, to participate in, and collaborate on, the development of minority official language

communities and to promote the use of both official languages in Canadian society.

Recommendation No. 4: Government transformation parameters

Rationale:

- It is worth emphasizing again that official linguistic duality is one of the country's fundamental values and is enshrined in the Constitution and set out in the *Official Languages Act*.
- In the case of government transformations relating to functions incumbent upon the federal government as such, the government must require the application of a linguistic regime that closely mirrors the one applicable under the Constitution and the *Official Languages Act*.
- In the case of transformations relating to functions that the federal government, while having exercised them, legitimately considers as being outside its purview, the scope of applicable linguistic obligations should be negotiated in light of the particular circumstances of the situation.
- In situations where the government is withdrawing from an area for which it legitimately does not consider itself responsible, and the government transformation results in a linguistic regime that is less favourable than the previous one, the federal government needs to take measures to support official linguistic duality otherwise, and in a compensatory manner.
- At the moment, the *Framework for Alternative Program Delivery* (Treasury Board Secretariat, 1995) does not accord official linguistic duality its rightful place and, for the purposes of the linguistic regime to be required, it needs to reflect the distinction to be made between the functions for which the federal government considers itself responsible and those for which it does not.

Recommendation:

That the government review the Treasury Board Secretariat's *Framework for Alternative Program Delivery* so that:

- respecting the language rights and commitments set out in the Constitution and the *Official Languages Act* appears as an essential and primary consideration in cases where the government transformation relates to a function for which the federal government is responsible;

- where a function is legitimately considered as being in a purview other than that of the federal government, the *Framework* specifies that the applicable linguistic regime must take the particular circumstances of the situation into account and that, inasmuch as this regime is less favourable than the previous one, compensatory measures must be provided to affirm official linguistic duality otherwise;
- more rigorous criteria be set out in the *Framework* with regard to support for the development and vitality of minority official language communities; and
- the *Framework* stipulates that it is necessary to consult with minority official language communities.

Recommendation No. 5: Consulting with communities

Rationale:

- According to organizations that represent minority official language communities, government transformations attest to a weakening of the federal government's commitment to them.
- They have asserted that the federal government failed to consult the communities on the potential impact of the transfer of responsibility to the provinces under certain agreements.
- The communities have expressed their strong desire to be consulted in future, from the outset of the process, on any transformation that could affect their rights.

Recommendation:

That the review of government transformations that affect language rights include a process of consultation with minority official language communities that is suited to the circumstances and that ensures that the communities can fully argue their position so that it may be taken into consideration.

Recommendation No. 6: A mechanism for joint action

Rationale:

- Government transformations have not proceeded according to an overall plan and have not been based on a pre-established joint action and approval mechanism, something that is all the more true in the area of official languages.
- On each occasion, it was up to the institution concerned to evaluate the official languages situation and propose a suitable framework.
- From this point of view, the Task Force feels that an organizational mechanism must be set up to analyse proposed transformations with regards to official languages.
- Without going so far as holding approval authority or a right of veto, this mechanism must promote the full consideration of official languages and the involvement of minority official language communities, and must establish itself as a “provider of advice” to decision makers.

Recommendation:

- The government should create a joint action mechanism to review all proposed government transformations from the standpoint of official languages and support for communities.
- The Privy Council Office, the Treasury Board Secretariat and the Department of Canadian Heritage should be the key players in this concerted approach to transformations.
- The review of proposed transformations should also involve ensuring that the process of consulting minority official language communities as required by the circumstances has been carried out effectively.

Recommendation No. 7: Partnerships with communities

Rationale:

- Some submissions by associations that represent official language communities encourage the establishment of partnerships with communities in certain situations for the delivery of particular programs and services.

- It is important to be cautious in adopting this type of approach, which entails the creation of a new, parallel program delivery mechanism that has not necessarily proven itself. That is why this approach must undergo limited trials that are supported in terms of both expertise and funding.

Recommendation:

That the government implement pilot projects to explore the possibility of establishing partnerships with minority official language communities with a view to the delivery of certain services by the latter.

Recommendation No. 8: Single window

Rationale:

- The obligations of federal institutions with respect to service in both official languages are clearly set out in the *Official Languages Act* and its *Regulations*. When offering service in a sustained and effective manner, there are often major difficulties in terms of the allocation of bilingual resources, given the limited number of employees.
- The concept of consolidating services through a single window holds a great deal of potential. The adoption of the single window approach as a means of providing services to minority official language communities in their own language has often been raised by the associations that represent the minority groups consulted.

Recommendation:

- The government should explore and, as the case may be, take full advantage of opportunities for innovation and improvement in service delivery to minority official language communities, and show that it is sensitive to the special challenges raised by the single window approach.
- The government should take special precautions when such cooperation is to take place with provinces and municipalities in order to ensure that language rights are respected.

Recommendation No. 9: Mechanisms for monitoring and evaluating the application of language requirements

Rationale:

- Real accountability requires effective monitoring and evaluation mechanisms.
- According to representations made by the organizations representing minority official language communities, these communities are sceptical about compliance with official languages provisions in the context of government transformations.
- This concern is centred around both existing situations and those that may arise in the future.
- There is a need for monitoring and evaluation mechanisms, to determine whether or not expected results are being obtained and to ensure that official languages requirements are complied with following government transformations.

Recommendation:

That, in cases where government transformations have already been carried out, the government:

- ensure that all organizations accountable to Parliament are under an obligation to report on their performance in matters of official languages; and
- order a review by an independent third party of existing monitoring and evaluation mechanisms to see whether organizations are fulfilling their obligations and what results have been achieved, so as to recommend corrective action where necessary.

That, with regard to transformations that are currently taking place, and those yet to come, authorities responsible for joint action work, through careful analysis, to ensure the effectiveness of mechanisms.

Recommendation No. 10: Remedies and redress mechanisms

Rationale:

- With respect to government transformations and their effects, the government must acknowledge that it is accountable to Canadians and that Canadians need a means of recourse and redress.
- In situations that result from government transformations and where the *Official Languages Act* will continue to apply, the remedies available to the public for ensuring fulfilment of the applicable obligations are those set out in the *Act*.
- In situations where obligations do not result from the *Official Languages Act*, but rather from agreements under which the provinces or the private sector, for example, have made commitments with regard to official languages, the remedies available in the event those commitments are not fulfilled will be those stipulated in the agreements.
- In cases where a redress mechanism has not been provided for, another mechanism to this effect must be accessible to people who think their language rights have been infringed.

Recommendation:

That, in the case of transformations that have already been completed, in the absence of redress mechanisms, the President of the Treasury Board agree to evaluate complaints and to take measures within the applicable legal and administrative parameters to obtain redress where necessary.

That, for future transformations, under agreements for transfer of responsibilities to provinces or municipalities, the government ensure that there is recourse to a federal authority.

Recommendation No. 11: Report to Parliament

Rationale:

- At the end of each fiscal year, the President of the Treasury Board is required to submit a report to Parliament on the status of official languages programs.

- Government transformations have aroused concern and scepticism among various political stakeholders that attach a great deal of importance to official linguistic duality.
- There is thus an obvious need to improve the means available for assessing the situation with regard to government transformations from an official languages standpoint.
- Accordingly, the government must adopt a policy of transparency and should make available to the public, by way of a report to Parliament, all the information required for a critical assessment of the situation.

Recommendation:

That the President of the Treasury Board, in his annual report to Parliament on official languages, report on the effects of government transformations on official languages, and that he be able to rely in this regard on the support of all the federal organizations concerned.

CHAPTER 6

Conclusion

This report deals with government transformations and their effects on the language rights of Canadians. More specifically, we have analysed the effects of those transformations on service to the public, language of work, equitable participation and the development of minority official language communities. We heard the points of view and concerns of organizations representing minority official language communities. We also met with senior officials in federal institutions affected by government transformations. We were asked to propose measures to improve the situation and we have done so.

The members of the Task Force are of the view that, in implementing government transformations, the federal government must make every effort to introduce constructive innovations in service delivery, especially in minority communities.

In concluding our report, we want to underscore the importance of building a relationship of strong and constant trust between the government and Canadians, particularly the members of minority official language communities.

To establish this relationship of trust and forge appropriate ties, the federal government must review the foundations of its relations with minority official language communities in order to expand constructive ties with the various elements of those communities, taking into account the diversity of their circumstances and needs.

To expand its relations with minority official language communities, the whole government must take action. It must make its entire administration more sensitive to these communities' circumstances and aspirations, and to the importance of linguistic duality. To strengthen ties with minority official language communities, the government must call upon all its various resources.

The relationship between the government and linguistic minorities cannot rest on the efforts of a few people or organizations with whom the government has chosen to work. There must also be vigorous, integrated leadership within the government and the public service, exercised by a

*To strengthen ties
with minority
official language
communities,
the government
must call upon
all its various
resources.*

CONCLUSION

CONCLUSION

central authority vested with the necessary political and administrative powers. Leadership of this type means going beyond the existing division of responsibilities. Under the *Official Languages Act*, the institutions that are subject to the *Act* have prime responsibility, while the Minister of Justice, the Minister of Canadian Heritage and the Treasury Board have general responsibilities. Since the language regime has a constitutional basis and is applied in many spheres of society, the Prime Minister also bears responsibility.

It is important to establish a structure that will ensure that the government's actions have the necessary consistency and collective resolve. In addition, all institutions of Parliament and of the Government of Canada must be empowered and made accountable for their actions in support of linguistic duality and minority official language communities.

Appendix A

List of Members

Task Force on Government Transformations and Official Languages

President:

- Yvon Fontaine, Vice-President (Academic), Université de Moncton

Members:

- Linda Cardinal, Associate Professor, Department of Political Science, University of Ottawa
- Graham Greig, former manager of human resources, E. B. Eddy Forest Products Ltd.
- Jean-Marc Hamel, former Chief Electoral Officer of Canada
- Hugh Maynard, Executive Director of the Quebec Farmers Association
- Jacques Michaud, Director General, National and International Affairs, Collège Boréal
- Jim Mitchell, Partner, Sussex Circle
- Claudette Tardif, Dean of Faculté Saint-Jean, University of Alberta

APPENDIX A

APPENDIX A



Appendix B

List of Organizations Consulted

Organizations Representing Minority Official Language Communities Heard by the Task Force

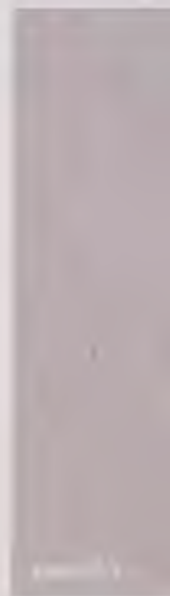
- L'Association culturelle franco-canadienne de la Saskatchewan
- L'Association canadienne-française de l'Alberta
- L'Association franco-yukonnaise
- La Fédération des francophones de la Colombie-Britannique
- L'Association canadienne-française de l'Ontario
- Alliance Quebec
- La Fédération des francophones de Terre-Neuve et du Labrador
- La Société franco-manitobaine
- La Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick
- La Société Saint-Thomas d'Aquin (P.E.I.)
- La Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFAC)

Note: The Task Force also received a submission from l'Association Franco-TéNOise and a letter from Mrs. Rolande Faucher, a contact person on the subject of interdepartmental cooperation in Ontario.

Governmental Organizations

- Canadian Tourism Commission
- Department of Canadian Heritage
- Department of Justice
- Human Resources Development Canada
- Office of the Commissioner of Official Languages
- Parks Canada
- Privy Council Office
- Revenue Canada
- Treasury Board Secretariat

APPENDIX B



Regional Councils

- Manitoba Council of Senior Federal Officials
- New-Brunswick Council of Senior Federal Officials
- Ontario Council of Senior Federal Officials
- Quebec Council of Senior Federal Officials

APPENDIX B

Appendix C

List of People Consulted

Organizations Representing Minority Official Language Communities

- Joanne Perreault, Vice President, Association culturelle franco-canadienne de la Saskatchewan
- Louise Villeneuve, President; Georges Arès, Director General – Association canadienne-française de l'Alberta
- Yann Herry, President; Jeanne Beaudoin, Liaison Officer – Association franco-yukonnaise
- Yseult Friolet, Director General; Serge Corbeil, Policy Analyst – La Fédération des francophones de la Colombie-Britannique
- Trèva L. Cousineau, President; Lorraine Gandolfo, Director General – Association canadienne-française de l'Ontario
- Len Macdonald, Program Director, National Issues, Alliance Quebec
- Ali Chaisson, Director General, Fédération des francophones de Terre-Neuve et du Labrador
- Daniel Boucher, President and Director General, Société franco-manitobaine
- Ghislaine Foulem, President, Société des Acadiens et des Acadiennes du Nouveau-Brunswick
- Élise Arsenault, Director General, Société Saint-Thomas d'Aquin (P.E.I.)
- Gino LeBlanc, President; Richard Barrette, Director General; Paul-André Baril, officer in charge of interministerial affairs, national organizations – Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFAC)

APPENDIX C



Government Organizations

- Ronald Bilodeau, Associate Secretary to the Cabinet and Deputy Clerk of the Privy Council
- Dr. Victor Goldbloom, Commissioner of Official Languages
- Murray Jackson, Vice President, Americas, Canadian Tourism Commission
- Bruno Thériault, Legal Advisor; Michel Gagnon, Director, Contraventions Project – Department of Justice
- Martha Nixon, Associate Deputy Minister; Michèle René de Cotret, Legal Advisor; Mark Goldenberg (Privy Council Office) – Human Resources Development Canada
- Norman Moyer, Assistant Deputy Minister, Citizenship and Canadian Identity Programs; Hilaire Lemoyne, Director, Official Languages Support Program – Department of Canadian Heritage
- Wendy Bergeron, Director, Human Resources Strategies; Gaby Fortin, Executive Director, Mountain Park - Parks Canada
- Bill McCloskey, Assistant Deputy Minister, Canada Customs and Revenue Agency; David Browne, Director, Human Resources; Carole Bourgeois, Chief, Policies, Programs and Complaints – Revenue Canada
- The Honourable Marcel Massé, President of the Treasury Board
- V. Peter Harder, Secretary; Donald Lemaire, Director, Alternative Service Delivery; Benoît Lahaie, Analyst – Treasury Board Secretariat

Others

- Gérard Lévesque, Director General, Association des juristes d'expression française de l'Ontario
- Jean-Guy Vienneau, Consultant for the FCFAC (Canada-communities agreements)

Appendix D

Government Transformations

Non-exhaustive List

Special Operating Agencies

Home Department

Correctional Service of Canada

Public Works and Government Services

Public Works and Government Services

Health Canada

Public Service Commission

Department of Foreign Affairs and
International Trade

Department of Foreign Affairs and
(1993) International Trade

Industry Canada

Industry Canada

Industry Canada

Industry Canada

Industry Canada

Canadian Heritage

Special Operating Agency

CORCAN (1992)

Translation Bureau (1995)

Consulting and Audit Canada
(1990)

Occupational and
Environmental Health Services
(1996)

Training and Development
Canada (1990)

Passport Office (1990)

Physical Resources Bureau

Canadian Tourism Commission
(1995)

Measurement Canada (1996)

Canadian Intellectual Property
Office (1992)

Superintendent of Bankruptcy
(1997)

Technology Partnerships (1996)

Canadian Heritage Information
Network (1992)

APPENDIX D

APPENDIX D

| | |
|----------------------------------|--|
| Canadian Heritage | Canadian Conservation Institute (1992) |
| Agriculture and Agri-food Canada | Canadian Grain Commission (1992) |
| Indian Affairs | Indian Oil and Gas Canada (1993) |
| Finance Canada | Canada Investment and Savings (1995) |
| National Defence | Canadian Forces Housing Agency (1995) |

Government Service Agencies

| <u>Minister Responsible</u> | <u>Service Agency</u> |
|----------------------------------|---|
| Agriculture and Agri-food Canada | Canadian Food Inspection Agency (1997) |
| Revenue Canada | Canada Customs and Revenue Agency (in progress) |
| Canadian Heritage | Parks Canada Agency |

Partnerships

| | |
|-----------------|---------------------------------|
| Industry Canada | Canada Business Service Centres |
| Industry Canada | Canadian Tourism Commission |

Contracting Out

| | |
|--------------------------------------|--|
| Public Works and Government Services | Real Property Services (Brookfield LePage Johnson Controls Facility Management Services) |
| National Defence | Goose Bay: Serco Facilities Management Inc. |

Employee Takeovers

Source Organization

National Capital Commission
National Capital Commission
National Capital Commission
National Capital Commission
National Capital Commission
National Capital Commission
Environment Canada

Fisheries and Oceans

Description

Lafleur de la Capitale
Terrapro Corporation
L'expert des parcs, J. Aubin Inc.
ELM 2000 INC.
Traditional Landscape Company
Gemma Property Services
Terrachoice Environmental
Services Inc.

Newfoundland Bait Service

Privatizations

Organization

Air Canada (1988)
CN (1995)
Airports

St-Joseph Corporation

Nav Canada (1996)

Description

Airline
Railways
Leased to designated airport
authority/Sold

Printing, warehouse and
distribution
(Canada Communications
Group)

Air Navigation System

Transfers of Responsibilities

Human Resources Development
Canada

Labour market development
agreements (signed)

Alberta – transfer

New-Brunswick – transfer

Newfoundland –
co-management

Manitoba – transfer

Nova Scotia – co-management

British Columbia –
co-management (renegotiation
under way for transfer)

Prince Edward Island –
co-management

Quebec – transfer

Yukon – co-management

Saskatchewan. – transfer

Northwest Territories – transfer

Bibliography

Bill C-43. An Act to establish the Canada Customs and Revenue Agency, June 1998.

CANADA. CANADIAN TOURISM COMMISSION. Charter. Ottawa, August 1995.

CANADA. DEPARTMENT OF JUSTICE. *Contraventions Act*, information kit, 1998.

CANADA. HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT CANADA. Getting Canadians Back to Work: Proposal to Provinces and Territories for a New Partnership in the Labour Market. May 1996.

CANADA. OFFICE OF THE COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES. Evaluation Report on the Second Generation of Action Plans for the Implementation of Part VII of the Official Languages Act. Ottawa, March 1998.

CANADA. OFFICE OF THE COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES. The Federal Contraventions Act and Official Languages. Investigation report (file: 0315-97-J1), Ottawa, November 1997.

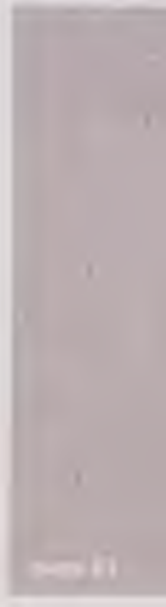
CANADA. OFFICE OF THE COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES. Government Transformations: The Impact on Canada's Official languages Program. Ottawa, March 1998.

CANADA. PRIVY COUNCIL OFFICE. Fifth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada. Ottawa, March 1998.

CANADA. TREASURY BOARD. A Description of the Official Languages Regulations on Service to the Public. Ottawa, December 1994.

CANADA. TREASURY BOARD SECRETARIAT. Alternative Service Delivery (ASD) - Principles, Processes, Examples. Ottawa, May 1998 (unpublished).

BIBLIOGRAPHY



CANADA. TREASURY BOARD SECRETARIAT. Framework for Alternative Program Delivery. Ottawa, 1995.

CANADA. TREASURY BOARD SECRETARIAT. Getting Government Right: Governing for Canadians. Ottawa, February 1997.

CANADA. TREASURY BOARD SECRETARIAT. Manager's Guide to the Human Resource Implications of Alternative Service Delivery (ASD). Ottawa, 1997.

Canadian Charter of Rights and Freedoms, 1982.

Employment Insurance Act, 1996.

MANITOBA. Honourable Judge Richard Chartier. Above All, Common Sense/Avant toute chose, le bon sens. May 1998.

Official Languages Act, 1988.

Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations, 1991.

Order in Council P.C. 1995-110 creating the Canadian Tourism Commission, 1995.

Parks Canada Agency Act, 1998.

QUEBEC. Charter of the French Language.

WRIGHT, David, and David Zussman. Review and Analysis of Recent Changes in the Delivery of Government Services. A Report Prepared for the Deputy Ministers' Task Force on Service Delivery Models. Ottawa, May 1996.

- CANADA. SECRCÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. *Les répercussions sur les ressources humaines de la diversification des modes de prestation des services (DMPS) – Guide des gestionnaires*, Ottawa, 1997.
- CANADA. SECRCÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. *Repenser le rôle de l'État : un gouvernement pour les Canadiens*, Ottawa, février 1997.
- Charte canadienne des droits et libertés, 1982.
- Décret C.P. 1995-110 portant sur la Création de la Commission canadienne du tourisme, 1995.
- Loi sur l'Agence canadienne des parcs, 1998.
- Loi sur les langues officielles, 1988.
- Loi sur l'assurance-emploi, 1996.
- MANTOBA. Honorable juge Richard Chartier. *Above all, common sense*, Avant toute chose, le bon sens, mai 1998.
- Projet de loi C.-43. *Loi portant sur la création de l'Agence canadienne des douanes et du Revenu*, juin 1998.
- QUÉBEC. *Charte de la langue française*.
- Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation de services, 1991.
- WRIGHT, David, et David Zussman. *Review and Analysis of Recent Changes in the Delivery of Government Services. A Report Prepared for the Deputy Ministers' Task Force on Service Delivery Models*. Ottawa, mai 1996.

CANADA. BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ. Cinquième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada, Ottawa, mars 1998.

CANADA. COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES. *Les effets des transformations du gouvernement sur le programme des langues officielles du Canada*, Ottawa, mars 1998.

CANADA. COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES. Rapport d'enquête, *La Loi fédérale sur les conventions et les droits en matière de langues officielles* (dossier : 0315-97-J1), Ottawa, novembre 1997.

CANADA. COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES. Rapport d'évaluation de la deuxième génération des plans d'action pour la mise en oeuvre de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles, Ottawa, mars 1998.

CANADA. COMMISSION CANADIENNE DU TOURISME. *Charte*. Ottawa, août 1995.

CANADA. CONSEIL DU TRÉSOR. *Description du Règlement en matière de service au public dans les deux langues officielles*, Ottawa, décembre 1994.

CANADA. DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES. *Remettre les Canadiens au travail : Proposition aux provinces et territoires en vue d'un nouveau partenariat sur le marché du travail*, mai 1996.

CANADA. MINISTÈRE DE LA JUSTICE. *Loi sur les conventions*, trousse d'information, 1998.

CANADA. SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. *Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes*, Ottawa, 1995.

CANADA. SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. *Diversification des modes de prestation de services (DMPS), principes, processus, exemples*, Ottawa, mai 1998 (non publié).

Transferts de responsabilités

Développement des ressources
humaines Canada

ANNEXE D



Ententes de développement
du marché du travail (signées)
Alberta – transfert
Nouveau-Brunswick – transfert
Terre-Neuve – co-gestion
Manitoba – transfert
Nouvelle-Écosse – co-gestion
Colombie-Britannique –
co-gestion (en voie de
renégociation pour un transfert)
Île-du-Prince-Édouard –
co-gestion
Québec – transfert
Yukon – co-gestion
Saskatchewan – transfert
Territoires du Nord-Ouest –
transfert

Prises en charge de services par des fonctionnaires

| Organisme d'origine | Description |
|-------------------------------------|-----------------------------------|
| Commission de la Capitale nationale | LaFleur de la Capitale |
| Commission de la Capitale nationale | Terrapro Corporation |
| Commission de la Capitale nationale | L'expert des parcs, J. Aubin Inc. |
| Commission de la Capitale nationale | ELM 2000 INC. |
| Commission de la Capitale nationale | Traditional Landscape Company |
| Commission de la Capitale nationale | Gemma Property Services |
| Environnement Canada | Terrachoice |
| | Environmental Services Inc. |
| Pêches et Océans | Newfoundland Bait Service |

Privatisations

| Organismes | Description |
|-----------------------|--|
| Air Canada (1988) | Compagnie aérienne |
| CN (1995) | Chemins de fer |
| Aéroports | Loués à bail à une administration aéroportuaire désignée / Cédés par vente |
| Corporation St-Joseph | Impression, entreposage et distribution |
| | (Groupe Communications Canada) |
| Nav Canada (1996) | Système de navigation aérienne |

Patrimoine canadien

Agriculture et Agro-alimentaire

Institut national de
conservation (1992)

Commission canadienne des
grains (1992)

Pétrole et gaz des terres
indiennes (1993)

Placements Épargne Canada
(1995)

Agence de logement des Forces
canadiennes (1995)

Affaires indiennes

Finances

Défense nationale

Ministre responsable

Agriculture et Agro-alimentaire Canada

Agence canadienne d'inspection
des aliments (1997)

Agence des douanes et du

revenu du Canada (en cours)

Agence Parcs Canada

Patrimoine canadien

Revenu Canada

Partenariats

Industrie Canada

Industrie Canada

Centre de services aux
entreprises du Canada

Commission canadienne du
tourisme

Impartitions

Travaux publics et Services
gouvernementaux

Défense nationale

Goose Bay : Serco Facilités
Management Inc.

Services de biens immobiliers
(Brookfield LePage Johnson
Controls Facility Management
Services)

Annexe D

Transformations gouvernementales

Liste non exhaustive

Organismes de services spéciaux

| | |
|--|---|
| Ministère d'attache | Organisme de service spécial |
| Service correctionnel du Canada | CORCAN (1992) |
| Travaux publics et Services gouvernementaux | Bureau de la traduction (1995) |
| Travaux publics et Services gouvernementaux | Conseils et vérification Canada (1990) |
| Santé Canada | Services de santé professionnels et environnementaux (1996) |
| Commission de la fonction publique | Formation et perfectionnement Canada (1990) |
| Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international | Bureau des passeports (1990) |
| Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international | Bureau des ressources physiques (1993) |
| Industrie Canada | Commission canadienne du tourisme (1995) |
| Industrie Canada | Mesure Canada (1996) |
| Industrie Canada | Office de la propriété intellectuelle (1992) |
| Industrie Canada | Surintendant des faillites (1997) |
| Industrie Canada | Partenariat technologique (1996) |
| Patrimoine canadien | Réseau canadien d'information sur le patrimoine (1992) |

Organismes gouvernementaux

- M. Ronald Bilodeau, secrétaire associé du Cabinet et sous-greffier du Conseil privé
- M. Victor Goldbloom, Commissaire aux langues officielles
- M. Murray Jackson, vice-président, Les Amériques, Commission canadienne du tourisme
- M. Bruno Thériault, conseiller juridique, M. Michel Gagnon, directeur, Projet des contraventions, Ministère de la Justice
- Mme Martha Nixon, cadre exécutif associé, M. Michèle René de Cotret, conseillère juridique, et M. Mark Goldenberg (Bureau du Conseil privé), Ministère du Développement des ressources humaines Canada
- M. Norman Moyer, sous-ministre adjoint, Citoyenn t  et Programmes d'identité canadienne, M. Hilaire Lemoyne, directeur, Programmes d'appui aux langues officielles, ministère du Patrimoine canadien
- Mme Wendy Bergeron, directrice, Gestion stratégique des ressources humaines, et M. Gaby Fortin, directeur ex cutf, Mountain Park, Parcs Canada
- M. Bill McCloskey, sous-ministre adjoint, Agence des douanes et du revenu du Canada, M. David Browne, directeur, Ressources humaines, Mme Carole Bourgeois, chef, Politiques, programmes et plaintes, Revenu Canada
- L'honorable Marcel Massé, président du Conseil du Trésor
- M. V. Peter Harder, secrétaire, M. Donald Lemaire, directeur, Diversification des modes de prestation de services, M. Benoît Lahaie, analyste, Secréariat du Conseil du Trésor

Autres

- M. Gérard Lévesque, directeur général, Association des juristes d'expression française de l'Ontario
- M. Jean-Guy Vienneau, expert-conseil pour le compte de la FCFAC (ententes Canada-Communautés)

Liste des personnes consultées

Organismes porte-parole des communautés de langue officielle en situation minoritaire

- Mme Joanne Perrasault, vice-présidente, Association culturelle franco-canadienne de la Saskatchewan
- Mme Louise Villeneuve, présidente, M. Georges Arès, directeur général, Association canadienne-française de l'Alberta
- M. Yann Herry, président, Mme Jeanne Beaudoin, agente de liaison, Association franco-yukonnaise
- Mme Yseult Friolet, directrice générale, M. Serge Corbeil, analyste de politiques, La Fédération des francophones de la Colombie-Britannique
- Mme Tréva L. Cousineau, présidente, Mme Lorraine Gandolfo, directrice générale, Association canadienne-française de l'Ontario
- M. Len Macdonald, directeur de programme, Enjeux nationaux, Alliance Québec
- M. Ali Chaisson, directeur général, Fédération des francophones de Terre-Neuve et du Labrador
- M. Daniel Boucher, président-directeur-général, Société franco-manitobaine
- Mme Ghislaine Foullem, présidente, Société des Acadiens et des Acadiennes du Nouveau-Brunswick
- Mme Elise Arseneault, directrice générale, Société Saint-Thomas D'Aquin (I-P-E)
- M. Gino LeBlanc, président, M. Richard Barrette, directeur général, M. Paul-André Baril, responsable du dossier interministériel, Organismes nationaux, Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFAC)

Conseils régionaux

- Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux du Manitoba
- Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux du Nouveau-Brunswick
- Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux de l'Ontario
- Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux du Québec

ANNEXE B

ANNEXE B

Annexe B

Liste des organismes consultés

Organismes porte-parole des communautés de langue officielle en situation minoritaire entendus

- L'Association culturelle franco-canadienne de la Saskatchewan
- L'Association canadienne-française de l'Alberta
- L'Association franco-yukonnaise

- La Fédération des francophones de la Colombie-Britannique
- L'Association canadienne-française de l'Ontario

- Alliance Québec

- La Fédération des francophones de Terre-Neuve et du Labrador

- La Société franco-manitobaine

- La Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick

- La Société Saint-Thomas d'Aquin (Î-P-E)

- La Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada

(FCFAC)

Note : Le Groupe a reçu un mémoire de l'Association Franco-TéNOise et une lettre de Mme Rolande Faucher, à titre de personne-ressource dans le dossier de la concertation interministérielle en Ontario.

Organismes gouvernementaux

- Bureau du Commissaire aux langues officielles
- Bureau du Conseil privé
- Commission canadienne du tourisme
- Ministère de la Justice
- Ministère du Développement des ressources humaines Canada
- Ministère du Patrimoine canadien
- Parcs Canada
- Revenu Canada
- Secrétariat du Conseil du Trésor



ANNEXE A

Annexe A

Liste des membres Groupe de travail sur les transformations gouvernementales et les langues officielles

Président :

- Yvon Fontaine, vice-recteur à l'enseignement et à la recherche, Université de Moncton

Membres :

- Linda Cardinal, professeure agrégée, Département de science politique, Université d'Ottawa
- Graham Greig, ancien gestionnaire de ressources humaines, Produits forestiers E. B. Eddy Ltée
- Jean-Marc Hamel, ancien directeur-général des élections du Canada
- Hugh Maynard, directeur exécutif, Quebec Farmers Association
- Jacques Michaud, directeur-général, Affaires nationales et internationales, Collège Boréal
- Jim Mitchell, partenaire, Le Cercle Sussex
- Claudette Tardif, doyenne de la Faculté Saint-Jean, Université de l'Alberta

Le lien entre le gouvernement et les minorités linguistiques ne peut reposer sur les efforts de quelques personnes et organismes auxquels le gouvernement a choisi de s'associer. Il faut aussi qu'un leadership vigoureux et intégré puisse s'exercer au sein du gouvernement et de son administration à partir d'une instance centrale investie des pouvoirs politiques et administratifs nécessaires. Ce leadership exige de transcender le partage actuel des responsabilités. En vertu de la *Loi sur les langues officielles*, les institutions qui y sont assujetties sont responsables au premier chef alors que le ministre de la Justice, le ministre du Patrimoine canadien et le Conseil du Trésor ont des responsabilités d'ensemble. Compte tenu que le régime linguistique a une base constitutionnelle et qu'il s'applique dans plusieurs sphères de la société, le Premier ministre est aussi concerné.

Il est important d'établir une structure qui permettra d'assurer à l'action gouvernementale toute la cohérence et l'élan collectif nécessaires. Il faut aussi responsabiliser et habiliter l'ensemble des institutions du Parlement et du gouvernement du Canada dans son action au soutien de la dualité linguistique et des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Conclusion

Ce rapport porte sur les transformations gouvernementales et leurs effets sur les droits linguistiques des Canadiennes et des Canadiens. Nous avons analysé plus particulièrement les effets des transformations sur le service au public, la langue de travail, la participation équitable et le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Nous avons entendu les points de vue des organismes porte-parole des communautés de langue officielle en situation minoritaire et leurs préoccupations. Nous avons aussi rencontré les hauts dirigeants des organismes fédéraux concernés par ces transformations. Nous devons proposer des mesures d'amélioration et nous l'avons fait.

Les membres du Groupe de travail croient qu'il est impératif que le gouvernement mette tout en œuvre, dans le cadre des transformations gouvernementales, afin d'innover de façon constructive dans le domaine de la prestation de ses services, notamment en milieu minoritaire.

Pour terminer, nous voulons souligner l'importance d'une relation de confiance permanente et significative entre le gouvernement et les citoyennes et les citoyens canadiens, en particulier celles et ceux des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Pour que cette relation de confiance s'établisse et que des liens appropriés se tissent, le gouvernement fédéral se doit de revoir l'assise de ses rapports avec les communautés de langue officielle en situation minoritaire afin de multiplier des liens constructifs avec les divers éléments de ces communautés en tenant compte de la diversité de leurs conditions et de leurs besoins.

Cet accroissement des rapports avec les communautés de langue officielle en situation minoritaire appelle le gouvernement en général à se mobiliser pour y arriver. Il doit faire en sorte que l'ensemble de son administration soit plus sensible aux réalités et aux aspirations de ces communautés ainsi qu'à l'importance que revêt la dualité linguistique. Pour renforcer les liens avec les communautés de langue officielle en situation minoritaire, le gouvernement doit mettre à contribution ses diverses ressources.

CONCLUSION

Pour renforcer les liens avec les communautés de langue officielle en situation minoritaire, le gouvernement doit mettre à contribution ses diverses ressources.



- Dans les cas où un mécanisme de recours n'a pas été prévu, un autre mécanisme à cet effet doit être accessible aux personnes qui considèrent que leurs droits linguistiques ont été lésés.

Recommandation :

- Que dans le cas des transformations déjà réalisées, en l'absence de mécanisme de recours, le président du Conseil du Trésor accepte d'évaluer les plaintes et de prendre, dans le cadre des paramètres juridiques et administratifs applicables, toute mesure nécessaire pour obtenir, s'il y a lieu, réparation; et
- que, dans le cas de transformations à venir, le gouvernement prévoit, dans le cadre de toute entente où il y a transfert de responsabilités aux provinces ou aux municipalités, un recours auprès d'une autorité fédérale.

Recommandation no 11 : Rapport au Parlement

Justificatif :

- Le président du Conseil du Trésor est tenu, au terme de chaque exercice, de déposer devant le Parlement un rapport sur l'exécution des programmes de langues officielles.
- Les transformations gouvernementales ont suscité inquiétude et scepticisme auprès de différents intervenants politiques ayant à cœur l'affirmation de la dualité linguistique officielle.
- Il existe donc un besoin évident d'améliorer les moyens permettant de faire le point sur la situation des transformations gouvernementales par rapport aux langues officielles.
- En conséquence, le gouvernement doit adopter une politique de grande transparence, mettant à la disposition du public par le truchement d'un rapport au Parlement, tous les renseignements nécessaires à une évaluation critique de la situation.

Recommandation :

Que le président du Conseil du Trésor, dans le cadre de son rapport annuel au Parlement sur les langues officielles fasse rapport sur les effets des transformations gouvernementales sur les langues officielles et qu'il puisse compter à cet effet sur l'appui de tous les organismes fédéraux concernés.

- Des mécanismes de suivi et d'évaluation, pour déterminer si les résultats attendus se produisent, sont nécessaires si l'on veut que les exigences en matière de langues officielles soient respectées suite à des transformations gouvernementales.

Recommandation :

Que, dans le cas où des transformations gouvernementales ont déjà été réalisées, le gouvernement :

- s'assure que tout organisme imputable au Parlement rende compte de son rendement en matière de langues officielles; et
- fasse effectuer un examen, par une tierce partie indépendante, des mécanismes de suivi et d'évaluation en place en ce qui a trait à l'exécution par l'organisme en cause de ses obligations et des résultats obtenus afin de recommander, le cas échéant, des correctifs.

Qu'en ce qui concerne les transformations en voie de réalisation et à venir, les autorités responsables de la concertation s'assurent de l'efficacité de ces mécanismes au moyen d'un examen attentif.

Recommandation n° 10 : Mécanismes de recours et de réparation

- Justificatif :**
- Le gouvernement doit reconnaître son obligation de rendre compte à la population des transformations gouvernementales et de leurs effets, et de la nécessité que la population dispose de moyens de recours et de réparation.

- Dans les situations résultant des transformations gouvernementales où il est prévu que la *Loi sur les langues officielles* continue de s'appliquer, les recours disponibles au public pour assurer l'exécution des obligations applicables sont ceux que prévoit la Loi.

- Dans les situations où les obligations ne sont pas le résultat de l'application de la *Loi sur les langues officielles*, mais découlent d'ententes dans le cadre desquelles les provinces ou le secteur privé, entre autres, ont pris des engagements en matière de langues officielles, il faut se reporter à ces ententes pour les recours disponibles en cas de non-respect des engagements.

Recommandation n° 8 : Guichet unique

Justificatif :

- Les obligations des institutions fédérales en matière de service dans les deux langues officielles sont bien définies dans la *Loi sur les langues officielles* et le Règlement afférent. L'offre constante et efficace de service se heurte souvent à des difficultés importantes d'aménagement des ressources bilingues en raison de la taille limitée des effectifs.

- Le regroupement des services, par le truchement d'un guichet unique, offre de riches possibilités. La question du recours au guichet unique comme moyen d'assurer les services dans leur langue aux communautés de langue officielle en situation minoritaire a été soulevée à plusieurs reprises par les associations porte-parole des groupes minoritaires consultés.

Recommandation :

Que le gouvernement :

- explore et, le cas échéant, exploite pleinement les occasions d'innovation et d'amélioration en matière de prestation de services aux communautés de langue officielle en situation minoritaire et se montre sensible aux défis particuliers soulevés par les guichets uniques; et
- qu'il prenne des précautions particulières quand cette coopération doit s'effectuer avec les provinces et les municipalités afin d'assurer le respect des droits linguistiques.

Recommandation n° 9 : Mécanismes de suivi et d'évaluation de l'application des exigences linguistiques

Justificatif :

- Une imputabilité réelle exige des mécanismes efficaces de suivi et d'évaluation.
- Selon les représentations faites par les associations porte-parole, les communautés de langue officielle en situation minoritaire éprouvent un certain scepticisme quant au respect des dispositions en matière de langue officielle suite à des transformations gouvernementales.
- La préoccupation s'étend à la fois aux situations existantes et aux situations futures.

Recommandation :

- Que le gouvernement mette sur pied un mécanisme de concertation dont le but serait d'examiner toute proposition de transformation gouvernementale au plan des langues officielles et de l'appui aux communautés;
- que le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor et Patrimoine canadien soient les principaux acteurs de cette concertation; et
- que l'examen des transformations proposées comporte aussi la nécessité de s'assurer que le processus de consultation auprès des communautés de langue officielle en situation minoritaire exige par les circonstances a été effectué efficacement.

Recommandation n° 7 : Partenariats avec les communautés**Justificatif :**

- Certaines représentations faites par les associations regroupant les communautés de langue officielle en situation minoritaire encouragent le recours dans certaines situations à des partenariats avec les communautés pour assurer la prestation de certains programmes et services.
- Il importe toutefois de se montrer circonspect dans le recours à une telle approche qui implique la création d'un mécanisme parallèle et novateur d'exécution des programmes qui n'a pas nécessairement fait ses preuves. C'est pourquoi cette approche doit faire l'objet d'essais circonscrits appuyés tant au plan de l'expertise que du financement.

Recommandation :

Que le gouvernement explore, par le truchement de projets pilotes, la possibilité d'établir des partenariats avec les communautés de langue officielle en situation minoritaire en vue de la prestation par ces dernières de certains services.

Recommandation n° 5 : Consultation des communautés

Justificatif :

- Les transformations gouvernementales témoignent, selon les organismes porte-parole des communautés de langue officielle en situation minoritaire, d'un désengagement du gouvernement fédéral à leur égard.
- Ils ont affirmé que le gouvernement fédéral n'a pas consulté les communautés sur l'impact possible du transfert des responsabilités aux provinces aux termes de certaines ententes.
- Les communautés ont exprimé leur profond désir d'être consultées à l'avenir sur toute transformation susceptible d'affecter leurs droits et cela dès le début du processus.

Recommandation :

Que l'examen des transformations gouvernementales qui affectent les droits linguistiques comporte un processus de consultation auprès des communautés de langue officielle en situation minoritaire adapté aux circonstances et qui assure que ces communautés puissent faire pleinement valoir leur point de vue pour qu'il puisse être pris en compte.

Recommandation n° 6 : Table de concertation

Justificatif :

- Les transformations gouvernementales n'ont pas procédé selon un plan d'ensemble et n'ont pas reposé sur un régime de concertation ou d'approbation préalable, cela étant encore plus vrai pour les langues officielles.
- Chaque fois, il appartenait à l'institution responsable d'évaluer la situation au plan des langues officielles et de proposer un régime adapté.
- De ce point de vue, le Groupe de travail croit qu'il est nécessaire de mettre en place un mécanisme organisationnel pour analyser les propositions de transformations par rapport aux langues officielles.

- Sans aller jusqu'à la détention d'un pouvoir d'approbation ou d'un droit de veto, ce mécanisme doit promouvoir la pleine prise en compte des langues officielles et l'application des communautés de langue officielle en situation minoritaire, et agir à titre d'« instance-conseil » auprès des paliers décisionnels.

portée des obligations linguistiques applicables devrait se négocier à la lumière des circonstances particulières de la situation.

- Dans les situations où le gouvernement se retire d'un domaine qu'il ne considère légitimement plus de son ressort et que la transformation gouvernementale résulte en un régime linguistique moins favorable que celui qui prévalait antérieurement, le gouvernement fédéral doit prendre des mesures afin d'appuyer autrement et de façon compensatoire la dualité linguistique officielle.
- Le *Cadre d'examen des modes d'exécution des programmes* (Secrétariat du Conseil du Trésor, 1995) n'accorde pas présentement à la dualité linguistique officielle sa place légitime et doit refléter, aux fins du régime linguistique à exiger, la distinction à faire entre les fonctions qui sont du ressort du gouvernement fédéral et celles qu'il considère comme ne l'étant pas.

Recommandation :

- Que le gouvernement revoie le *Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes* du Secrétariat du Conseil du Trésor afin :
 - que le respect des droits linguistiques et des engagements contenus dans la Constitution et dans la *Loi sur les langues officielles* apparassent comme une considération essentielle et première dans les cas où la transformation gouvernementale a trait à une fonction qui est du ressort du gouvernement fédéral;
 - que, dans les cas où il s'agit d'une fonction considérée comme étant légitimement d'un ressort autre que celui du gouvernement fédéral, le Cadre précise que le régime linguistique applicable doit tenir compte des circonstances particulières de la situation et que, dans la mesure où celui-ci est moins favorable que le régime antérieur, des mesures compensatoires soient prévues pour affirmer autrement la dualité linguistique officielle;
 - que des critères plus rigoureux soient énoncés au *Cadre* quant à l'appui au développement et à l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire; et
 - que le cadre prescrive la nécessité de consulter les communautés de langue officielle en situation minoritaire, selon la transformation gouvernementale proposée.

Recommandation n° 3 : Gouvernements provinciaux et secteur privé

Justificatif :

- L'article 43 de la *Loi sur les langues officielles* prévoit que des mesures de collaboration avec les gouvernements provinciaux et le secteur privé peuvent être prises pour favoriser la progression vers l'égalité du français et de l'anglais, y compris l'appui aux communautés de langue officielle en situation minoritaire.

- Le gouvernement fédéral peut, au moyen d'appuis financiers solides et pertinents, aider la dualité linguistique officielle à prendre racine dans de nouvelles cultures organisationnelles suite à des privatisations ou à des transferts à des gouvernements provinciaux.

Recommandation :

Que le gouvernement profite des transferts de responsabilités proposés pour inciter et engager les gouvernements provinciaux et territoriaux ou leurs mandataires, d'une part, et le secteur privé, d'autre part, à participer et à collaborer au développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et à favoriser l'usage des deux langues officielles dans la société canadienne.

Recommandation n° 4 : Paramètres en matière de

transformations gouvernementales

Justificatif :

- Il est bon de souligner de nouveau que la dualité linguistique officielle est une valeur fondamentale du pays inscrite dans la Constitution et explicitée dans la *Loi sur les langues officielles*.
- Dans les cas de transformations gouvernementales qui mettent en cause des fonctions du gouvernement fédéral qui lui incombent au premier chef, en tant que tel, celui-ci doit nécessairement exiger l'application d'un régime linguistique qui reflète fidèlement le régime applicable en vertu de la Constitution et de la *Loi sur les langues officielles*.

- Dans le cas de transformations gouvernementales relatives à des fonctions que, tout en les ayant exercées, le gouvernement fédéral considère légitimement comme étant d'un ressort autre que le sien, la

Recommandation n° 2 : Programme de sensibilisation continue au sein des institutions assujetties à la Loi sur les langues officielles

Justificatif :

- que les initiatives de transformations gouvernementales se réalisent de façon efficace au plan des langues officielles, les institutions assujetties à la Loi sur les langues officielles qui s'engagent dans une telle transformation doivent être conscientes du caractère fondamental de leurs obligations en vertu de cette Loi.
- Le Conseil du Trésor a adopté, le 19 mars 1998, une directive à l'intention des ministères et organismes leur demandant de nommer un responsable de haut niveau devant rendre compte au premier dirigeant de l'institution de l'attention que celle-ci accorde à la dualité linguistique officielle et aux communautés qui l'incarnent.
- Il faut s'assurer que l'institution responsable au premier chef soit entièrement sensibilisée à son devoir de tout mettre en œuvre pour donner leur pleine mesure aux exigences en matière de droits linguistiques et d'appui aux communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Recommandation :

Que le gouvernement :

- institue un programme général de sensibilisation continue à l'intention des institutions assujetties à la Loi sur les langues officielles comportant un volet particulier pour les transformations gouvernementales et que les hauts fonctionnaires désignés comme champions des langues officielles dans les institutions aient une responsabilité spécifique à cet égard;
- s'assure que toutes les autres institutions assujetties à la Loi sur les langues officielles se dotent aussi de champions des langues officielles, chargés d'un haut niveau et relevant du premier dirigeant de l'institution, chargés également d'une responsabilité particulière en matière de transformations gouvernementales.

Chapitre 6 Recommandations

Recommandation n° 1 : Maintenir le cap

Justificatif :

- La dualité linguistique officielle est inscrite dans la constitution du pays et articulée dans une loi ayant elle-même une portée quasi-constitutionnelle.

- Une évaluation d'ensemble des transformations gouvernementales montre que la dualité linguistique officielle n'a pas figuré à titre de considération primordiale dans ces démarches de transformations.

- Il en résulte une perception générale selon laquelle la dualité linguistique officielle et les droits linguistiques qui la consacrent n'ont pas, aux yeux du gouvernement, une importance prioritaire.

- Le gouvernement doit donner un important coup de barre de manière à exprimer sans équivoque et de manière très visible son engagement à l'endroit de la dualité linguistique officielle et des communautés qui l'incarnent à travers le pays.

Recommandation :

Que le gouvernement prenne les mesures nécessaires afin :

- de réitérer son engagement formel à l'endroit de la dualité linguistique officielle du Canada en tant que valeur fondamentale de notre société et de réaffirmer son rôle de gardien et de promoteur de cette valeur inscrite dans la Constitution;

- de tenir compte des besoins des communautés de langue officielle en situation minoritaire dans toute transformation de l'appareil fédéral; et

- de définir concrètement les mesures pour donner suite à cet engagement au plan des principes, des structures et du financement, allant jusqu'à discuter au moins une fois l'an au Cabinet de la dualité linguistique officielle du Canada.



5.9 Perspective générale

Dans son discours public et dans ses politiques internes, le gouvernement fédéral doit réaffirmer son engagement indéfectible envers la dualité linguistique. Il doit aussi réitérer son engagement à veiller à l'épanouissement et au développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. À une époque où tout évolue rapidement, où les changements sont constants et où il faut s'adapter pour survivre, la dualité linguistique en tant que valeur fondamentale doit être perçue comme une richesse de notre pays. Elle incarne une vision généreuse et équitable de la vie en société et sert de point d'ancrage à notre identité. À l'interne, les cadres supérieurs des institutions fédérales doivent s'ajuster à ce discours et exercer un leadership clair, ferme et efficace au plan de la pratique.

À une époque où tout évolue rapidement, où les changements sont constants et où il faut s'adapter pour survivre, la dualité linguistique en tant que valeur fondamentale doit être perçue comme une richesse de notre pays.

5.8

L'imputabilité : le suivi, l'évaluation et les mécanismes de recours

profite les réflexions et l'expérience qu'ils possèdent déjà et s'interrogent activement sur les possibilités d'innover en la matière, de façon à offrir aux communautés, conformément à leurs obligations, des services de qualité dans les deux langues officielles.

Le choix d'un nouveau mode d'exécution des programmes ou de prestation des services place les obligations en matière de langues officielles, y compris, le cas échéant, l'appui aux communautés de langues officielles en situation minoritaire, dans un cadre nouveau. Ce cadre peut ressembler sensiblement au précédent – c'est le cas par exemple d'un organisme de service spécial ou d'un organisme gouvernemental de services. Le cadre peut aussi être très différent comme dans le cas des privatisations ou des ententes de développement du marché du travail. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les partenariats du genre de la Commission canadienne du tourisme et des Centres de services aux entreprises du Canada posent des défis particuliers en matière de langues officielles.

Dans le cas des transformations gouvernementales qui sont déjà chose faite, le Groupe de travail partage la préoccupation des organismes porte-parole des communautés de langue officielle en situation minoritaire quant au respect des dispositions applicables en matière de langues officielles. Nous considérons que le gouvernement doit se pencher attentivement sur le régime d'imputabilité en place et voir comment il est appliqué. Par ailleurs, les transformations gouvernementales à venir devraient ménager une place importante à la question de la responsabilité à l'égard des langues officielles.

Qu'il s'agisse des transformations déjà réalisées ou de celles à venir, le régime d'imputabilité doit être établi de manière à répondre aux besoins particuliers des langues officielles dans leur nouvel environnement. Dans le cas des EDMT et pour les autres ententes de transfert aux provinces, il importe de prévoir un recours auprès de l'autorité fédérale. Il faut par ailleurs prévoir que le Parlement sera informé à intervalles réguliers des effets des transformations gouvernementales sur la situation des langues officielles au Canada.

au fil de leur développement, par une instance de haut niveau où seraient représentées le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère du Patrimoine canadien. Il reviendrait à cette instance de définir ce qui constitue une transformation gouvernementale à ces fins. L'examen devrait porter tant sur les questions de processus que sur les questions de fond. Cette instance aurait pour mandat d'analyser et d'évaluer les propositions de transformations gouvernementales et de formuler des avis sur le respect des obligations en matière de droits linguistiques. Dans l'exécution de son mandat, l'organisme responsable de la transformation devrait fournir à l'instance tous les renseignements pertinents.

5.6 Les avenues possibles d'innovation

Certains organismes porte-parole ont souligné lors des consultations qu'il existait des possibilités intéressantes de partenariats entre les gouvernements et les communautés de langue officielle en situation minoritaire, en vertu desquelles leurs institutions pourraient offrir certains services fédéraux. Le Groupe de travail est d'avis qu'il s'agit d'une piste à explorer, sous forme de projets pilotes, dans des situations qui réunissent des éléments propices au succès. Les ententes Canada-communautés constituent déjà, à leur façon, des formes de partenariat. Le Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne¹³ est un autre exemple de partenariat.

5.7 Le guichet unique

Le Groupe de travail considère que le guichet unique, à l'instar des partenariats, pourrait être une formule de prestation de services profitable en milieu minoritaire. Le guichet unique constitue un mode de prestation des services auquel le gouvernement fédéral et son administration se sont intéressés et qu'ils ont mis en application, notamment dans le cas des centres de services aux entreprises du Canada dont il est question plus haut. Nous souhaitons que les ministères et organismes fédéraux mettent à

¹³ Le Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne est composé de membres actifs des communautés francophones et acadiennes du Canada ainsi que de représentants des ministères fédéraux à vocation économique. Son mandat est clair : fournir des avis afin d'orienter les politiques, les programmes et les services des organismes fédéraux parties à l'entente pour que ces derniers favorisent le développement et l'épanouissement des communautés francophones en situation minoritaire du Canada.

officielle en situation minoritaire. Cette disposition fait état de la collaboration qui doit être mise en place avec les provinces et le secteur privé. Le gouvernement devrait s'interroger sur les fonds qu'il met à la disposition de ces initiatives et s'assurer que les moyens d'agir pleinement sont disponibles.

5.5 Processus décisionnels et consultatifs

Au plan des droits linguistiques, une transformation gouvernementale pose par définition les deux questions de fond suivantes :

- Quelle doit être, aux termes de cette transformation, la portée des obligations de l'autorité nouvellement habilitée ?

- Quel régime d'imputabilité – suivis, évaluation, mécanismes de recours – sont prévus pour assurer que l'autorité respecte ses obligations ?

Par ailleurs, toute transformation gouvernementale oblige aussi, de façon évidente, à choisir un processus de consultation et de décision selon les circonstances. La qualité des réponses aux questions de fond que pose la transformation en cause tient largement à la qualité du processus de consultation et de décision en place.

Les diverses représentations qu'a entendues le Groupe de travail ainsi que l'étude de la documentation pertinente révèlent qu'il n'existe, en matière de transformations gouvernementales, aucun mécanisme formel aux fins des consultations internes et externes. Il en est de même pour le processus de prise de décision. Les organismes porte-parole des communautés de langue officielle en situation minoritaire ont pour leur part fait valoir l'importance de consulter ces communautés dès le début d'un projet de transformation gouvernementale. Pour sa part, le Groupe de travail souscrit vigoureusement à la nécessité de consulter les communautés de langue officielle en situation minoritaire dès le début d'un tel projet. Toute initiative de transformation gouvernementale devrait prévoir au départ un programme de consultations auprès des communautés pouvant être ajusté au besoin en fonction des particularités de chacune des communautés.

Au plan décisionnel, le Groupe de travail est conscient que les étapes à franchir dépendent du type de transformation en cause. Nous considérons cependant qu'il est essentiel que tous les cas de transformations gouvernementales soient examinés sur le plan des exigences linguistiques,

Le Groupe de travail s'est cependant heurté au fait qu'il n'existe au sein du gouvernement aucune vision globale et prééminente articulant ces moyens en une action focalisée. Il considère nécessaire de remédier à cette lacune.

5.3 Campagne de sensibilisation des institutions assujetties à la Loi sur les langues officielles

Le gouvernement doit se donner des orientations plus exigeantes en matière de dualité linguistique et d'appui aux communautés de langue officielle en situation minoritaire. Il faut sensibiliser pleinement l'administration fédérale à ses responsabilités en matière de langue officielle lorsque sont entreprises des transformations gouvernementales.

Dans le cas des organismes de l'administration publique pour lesquels le Conseil du Trésor est l'employeur, ce dernier a adopté le 19 mars 1998 une directive exigeant de ces organismes qu'ils précisent un centre de responsabilité de haut niveau, faisant rapport au sous-ministre, pour assurer la mise en œuvre de l'engagement du gouvernement en matière d'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et de bilinguisme institutionnel. Les personnes ainsi nommées pour agir comme « champions » des langues officielles pourraient se charger de cette entreprise de sensibilisation.

Il faudra par ailleurs trouver des moyens appropriés pour sensibiliser efficacement les institutions fédérales qui ne sont pas visées par la directive du 19 mars 1998 pour les amener à désigner, à un niveau élevé dans la hiérarchie, des personnes chargées d'agir comme champions des langues officielles.

5.4 Les gouvernements provinciaux et le secteur privé

Nous considérons que, dans le cas d'initiatives futures de transformations gouvernementales qui prendront la forme d'un transfert aux provinces ou la forme d'une privatisation, le gouvernement fédéral devrait, au plan de la dualité linguistique officielle, tirer le meilleur parti possible des possibilités de manifestation des langues officielles dans de nouveaux contextes. L'article 43 de la *Loi sur les langues officielles* confie au ministre du Patrimoine canadien le mandat de prendre des mesures en faveur de la dualité linguistique et de l'épanouissement des communautés de langue

Mieux ces communautés se porteront, mieux le Canada se portera-t-il aussi.

À la partie VII de
cette loi, le

gouvernement prend
des engagements
fermes en matière de
dualité linguistique et
d'appui aux
communautés.

À moins que le gouvernement fédéral ne revioie sérieusement son engagement à l'endroit de la dualité linguistique et de l'appui aux communautés de langue officielle en situation minoritaire, son lien de confiance avec les communautés risque d'être de plus en plus mis en doute. Cependant, les difficultés des communautés ne peuvent, elles, être mises en doute. Nous sommes d'avis qu'il incombe au gouvernement d'agir de façon constructive en mettant la dualité linguistique à l'avant-scène du dialogue sur les valeurs qu'il poursuit avec de la population du Canada.

La Constitution, et plus particulièrement la *Charte canadienne des droits et libertés*, donne au gouvernement et au Parlement du Canada des obligations en matière de droits linguistiques. Ils ont déjà agi dans ce domaine, par une mesure concrète de vaste portée, la *Loi sur les langues officielles*. À la partie VII de la *Loi*, le gouvernement prend des engagements fermes en matière de dualité linguistique et d'appui aux communautés. Le gouvernement doit démontrer, avec ressources et autres moyens à l'appui, qu'il entend s'assurer que ses institutions honorent son engagement.

Les communautés de langue officielle en situation minoritaire sont des pôles importants d'appartenance et d'identité pour un grand nombre de Canadiennes et de Canadiens et elles leur offrent des lieux privilégiés d'expression et d'épanouissement. Mieux ces communautés se porteront, mieux le Canada se portera-t-il aussi.

5.2 Un leadership intégré et habilité

L'éventail des moyens que le Canada s'est donnés pour assurer et promouvoir la dualité linguistique est vaste. Parmi ceux-ci, notons :

- les droits linguistiques constitutionnels,
- un dispositif législatif et réglementaire important,
- les mandats spécifiques confiés par la *Loi* au Conseil du Trésor et à son président ainsi qu'au ministre du Patrimoine canadien et au Commissaire aux langues officielles,
- l'engagement législatif du gouvernement de favoriser l'épanouissement et d'appuyer le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Chapitre 5 – La volonté politique : perception et réalité

Un certain nombre de constats majeurs se dégagent des éléments d'analyse et des consultations dont nous venons de faire état. Ces constats, que nous présentons dans ce chapitre, sont à la base des recommandations qui figurent au chapitre suivant.

5.1 L'engagement du gouvernement fédéral

Depuis plusieurs années maintenant, le gouvernement fédéral a entrepris de transformer son appareil administratif en profondueur. Malgré des événements importants au chapitre de l'unité du pays et certaines démarches connexes du gouvernement, le discours fédéral a porté principalement sur des questions de santé financière, d'organisation gouvernementale, de compétitivité, de relations commerciales et de développement économique.

La dualité linguistique officielle du Canada et l'appui conséquent au développement et à l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire ne figurent pas au premier plan du discours du gouvernement sur les valeurs qui animent le Canada. Cette absence ne saurait être sans conséquences. Les communautés ont profondément ressenti cet état de choses dans le processus des transformations gouvernementales et les associations porte-parole que nous avons rencontrées l'ont exprimé clairement.

Nous avons conclu que les transformations gouvernementales ne favoriseraient pas la pleine prise en compte, entre autres, de la dualité linguistique et des intérêts des communautés de langue officielle en situation minoritaire et leur protection au moyen de mesures concrètes adaptées aux nouvelles circonstances. Le Groupe de travail prend aussi des représentations des organismes porte-parole des communautés concernant les coupes qu'ils ont subies, leur besoin d'un financement de base et les défis que pose un financement réduit aux ententes Canada-communautés. Il appert que l'effet cumulatif des transformations gouvernementales et des mesures de réduction du financement fédéral a ébranlé la confiance des communautés de langue officielle en situation minoritaire à l'endroit du gouvernement fédéral.

Dans le cadre de cet engagement renouvelé, les associations porte-parole souhaitent que le gouvernement reconnaisse la nécessité de mieux tenir compte des besoins des communautés de langue officielle en situation minoritaire dans les transformations gouvernementales. Les associations porte-parole veulent aussi pouvoir compter sur un financement bien conçu et adéquat.

4.2 Consultations auprès des organismes gouvernementaux fédéraux et des experts-conseils

Le Groupe de travail a entendu des hauts dirigeants de plusieurs ministères et organismes fédéraux ainsi que des experts-conseils du secteur privé. Ses membres ont aussi eu des rencontres avec quatre conseils régionaux de hauts fonctionnaires fédéraux.

Ces rencontres nous ont permis de mesurer l'éventail et la diversité des perspectives et des points de vue en matière de transformations gouvernementales et ont fait ressortir les grandes questions et les messages importants. Les échanges portant sur le *Cadre d'examen* et son histoire, la *Loi sur les conventions*, les ententes sur le développement du marché du travail, les organismes gouvernementaux de services (Parcs Canada, Revenu et Douanes), les partenariats (Commission canadienne du tourisme), les ententes Canada-communautés, la mise en œuvre des articles 41 et 42 de la *Loi sur les langues officielles* et la façon dont les transformations sont vécues en région nous ont été d'une grande utilité.

Ces rencontres se sont déroulées à l'enseigne du dialogue : le Groupe de travail désirait connaître et comprendre les transformations gouvernementales sous leurs divers aspects. Grâce aux échanges qui ont ainsi eu lieu, le Groupe de travail a acquis une appréciation d'ensemble des transformations gouvernementales. Plus particulièrement, ces consultations nous ont fait voir la complexité et l'ampleur des défis en cause.

journalée consacrée au jeu des subventions aurait pu être consacrée au développement de nos communautés.»

4.1.5 Le désengagement de l'État

Les organismes porte-parole ont fait valoir que l'application de la *Loi sur les langues officielles* pose souvent problème même lorsqu'elle relève d'organismes faisant intégralement partie de l'administration publique fédérale.

Plusieurs organismes porte-parole en milieu minoritaire francophone s'objectent au fait de devoir consacrer tant d'énergie à faire respecter la *Loi sur les langues officielles*, une énergie qu'ils devraient plutôt pouvoir consacrer au développement de leur communauté.

Les transformations gouvernementales, indépendamment du mode qu'elles prennent, représentent un élément additionnel d'inquiétude selon les organismes porte-parole et contribuent de façon importante à ce sentiment de retour en arrière que l'on nous a évoqué.

La FCFAC a terminé sa présentation en déclarant qu'elle ressentait un certain désengagement de la part du gouvernement fédéral et qu'un sérieux coup de barre devait être donné afin de redonner espoir aux communautés que leurs droits seront respectés. Elle a aussi mis l'accent sur la valeur fondamentale que représente la dualité linguistique canadienne en déclarant : « La société canadienne a aussi accepté d'investir dans le projet de bâtir une société qui respecte la diversité et d'ériger sa dualité linguistique au rang de ses valeurs fondamentales. Les progrès réalisés dans cette voie au cours des trente dernières années sont réels. Accepter que ces progrès soient compromis par des transformations de l'appareil gouvernemental serait faire courir un risque à notre identité nationale même. Il faut que la protection de cette valeur que représentent les langues officielles soit un des critères qui vont déterminer le bien-fondé ou non d'un projet de transformation ».

La dualité linguistique comme composante essentielle de l'identité canadienne est un thème récurrent des représentations des organismes porte-parole, comme c'est le cas pour leur désir de voir le gouvernement fédéral renouveler son appui à l'endroit de la dualité linguistique du Canada.

financement fédéral à laquelle les communautés de langue officielle en situation minoritaire ont eu à faire face. Il nous ont aussi entretenu des ententes Canada-communautés et des nouvelles règles concernant le financement axé sur des projets par opposition au financement de base des organismes.

Selon les organismes porte-parole que nous avons rencontrés, les réductions budgétaires ont handicapé leur capacité de continuer le travail habituel et de lancer des initiatives aidant les communautés à se structurer. La Fédération des francophones de Terre-Neuve et du Labrador (la FFTNL) a déclaré que « l'érosion des fonds du fédéral fait en sorte que nous arrivons à peine à fonctionner à l'intérieur de nos propres paramètres. Les opérations consomment complètement le budget... De moins en moins de temps est consacré au développement de nos communautés. L'érosion progressive des deniers provoque l'instabilité ».

Quant aux ententes Canada-communautés, le financement axé sur la communauté qui les caractérise a sans doute donné aux groupes communautaires un rôle beaucoup plus important dans la distribution des fonds, contribuant du même coup à une responsabilisation accrue de leur part. Cependant, le fait que les ententes Canada-communautés soient intervenues au moment où le gouvernement commençait à réduire les subventions a eu pour conséquence, selon la FCFAQ, de « faire retomber sur des structures communautaires fragiles l'odieux des coupures requises. Cette situation a eu de très sérieuses conséquences sur la solidarité communautaire et a ébranlé les structures de la plupart des communautés ».

L'accent mis sur le financement des projets, au détriment du financement de base, a été sévèrement critiqué. On reproche au financement de projets des formalités qu'il comporte. On affirme aussi que ce type de financement a pour effet de détourner les organismes de leur mission de centre de ralliement et de chef de file des communautés. Les dirigeants concentrent trop souvent leurs énergies à concevoir et à développer des projets éligibles au financement, au détriment d'initiatives de développement communautaire qui leur apparaissent prioritaires. La FFTNL a pour sa part déclaré : « Afin de bien cerner le ridicule de cette situation, il arrive que nous dépensions plus de ressources humaines et financières à pondre le projet que la valeur totale du projet poudu. Chaque

L'accent mis sur le financement des projets, au détriment du financement de base, a été sévèrement critiqué.

Les organismes porte-parole ont saisi l'occasion qui leur était offerte afin d'élargir le débat et faire connaître leur point de vue sur la réduction du

4.1.4 L'évolution du financement fédéral aux communautés de langue officielle en situation minoritaire

Les organismes ne contestent pas le bien-fondé de l'Examen des programmes du gouvernement fédéral, qui visait à rationaliser les opérations de celui-ci. Ils ont l'impression cependant qu'il s'agissait d'un exercice financier faisant de la réduction des dépenses une fin en soi et imposant aux fonctionnaires des attentes élevées les obligeant à faire des choix. Les effets de cette approche se seraient selon eux, fait sentir entre autres dans des coupes importantes du financement et du personnel affecté à la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* à tous les niveaux de l'appareil.

4.1.3 L'examen des programmes

Tous les organismes porte-parole qui ont fait connaître leur point de vue se sont prononcés sans équivoque sur la nécessité pour les communautés de langue officielle en situation minoritaire d'être consultées par le gouvernement fédéral dans les initiatives de transformations qu'il entreprend. L'établissement d'un processus de consultation efficace de ces communautés constitue, selon les organismes consultés, un élément indispensable de toute démarche fédérale de transformation gouvernementale.

4.1.2 La nécessité de consulter les communautés de langue officielle en situation minoritaire

Dans le cas de l'Ontario où il n'y a pas encore d'EDMT, l'Association canadienne-française de l'Ontario s'est déclarée inquiète face à l'avenir de l'offre de services en français.

des services en français.

à une demande raisonnable, l'information semble s'être perdue dans les labyrinthes de la fonction publique et que, pour certains, « la Loi 60 qui rend notre province unilingue anglaise a préséance sur la *Loi sur les langues officielles* ». Elle ajoute qu'on assiste à un véritable « rapiégage » à l'égard

Tous les organismes porte-parole qui ont fait connaître leur point de vue se sont prononcés sans équivoque sur la nécessité pour les communautés de langue officielle en situation minoritaire d'être consultées par le gouvernement fédéral dans les initiatives de transformations qu'il entreprend.

assurées par les lois fédérales et la Constitution du Canada. Dans son mémoire, la Société Franco-manitobaine (la SFM) décrit pour sa part les efforts intenses qu'elle a dû mener, lorsqu'elle a pris connaissance des changements qui se préparaient, pour faire réaliser, au niveau fédéral, les problèmes que la dévolution en matière de main-d'œuvre pouvait créer pour la communauté francophone du Manitoba. La SFM déclare que l'entente finale entre la province et le gouvernement fédéral a reconnu que la communauté francophone devait être consultée et lui a garanti des services et des programmes.

L'Association franco-yukonnaise a, pour sa part, indiqué qu'elle avait dû consacrer beaucoup d'énergie à faire inscrire les dispositions souhaitées dans l'entente de co-gestion pour le développement du marché du travail mais que les démarches ont porté fruit.

Pour sa part, l'Association canadienne-française de l'Alberta (l'ACFA) affirme dans son mémoire que « le transfert de pouvoirs [résultant de l'EDMT entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Alberta] a été une opération improvisée. La restructuration du gouvernement fédéral n'a pas été vraiment planifiée et réfléchie. Elle a été faite sans consulter nos communautés, sans tenir compte des effets sur nos communautés».

La FFCB fait état dans son mémoire de son inquiétude profonde à l'endroit des négociations en cours entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de la Colombie-Britannique en vue d'en arriver à une entente de développement du marché du travail; elle se préoccupe de l'accès aux services et aux programmes visés une fois que la province en aura la responsabilité. Il existe, selon la FFCB, une absence totale de considération de la part du gouvernement provincial à l'endroit de la communauté francophone.

Quant à la SAANB, elle a déclaré qu'elle n'avait pas été consultée au sujet de l'EDMT entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Nouveau-Brunswick.

En ce qui concerne les perspectives d'avenir du point de vue des EDMT déjà intervenues, l'Alliance Québec et la SFM se montrent optimistes. Par ailleurs, l'ACFA se montre très critique, affirmant notamment qu'en ce qui concerne la garantie à l'effet que le service en français sera donné là où il y

Quant à l'Association franco-yukonnaise, elle a fait état du transfert de la gestion de l'hôpital de Whitehorse et de la dévolution de certaines responsabilités en santé à titre d'exemples éloquentes des batailles stériles qu'elle a menées. « Malgré nos pressions et malgré l'assurance que les besoins de la communauté francophone seraient couverts par les ententes, aucune clause linguistique n'y figure. »

La Fédération Franco-TéNOise, en se référant aux nombreuses ententes liant le gouvernement fédéral à celui des Territoires-du-Nord-Ouest déclare que «...les droits des francophones... conférés par des lois fédérales ou par la *Charte canadienne des droits et libertés* se voient dilués ou, plus fréquemment, ignorés ».

L'Association culturelle franco-canadienne de la Saskatchewan invite le Groupe de travail à étudier ce qui se passe à Postes Canada « où tous nos droits ont été perdus en terme de langues officielles, lorsque leurs bureaux se sont retrouvés dans des emplacements privés tels les pharmacies, dépanneurs etc ». Un commentaire d'Alliance Québec recoupe ce propos : « La dévolution peut causer d'importants changements dans les comportements établis. Certains changements sont symboliques, comme la perte de l'affichage bilingue. D'autres posent un danger plus substantiel à la langue comme dans le cas où des sous-traitants faillissent à leur engagement à donner des services dans la langue de la minorité aux points de service de Postes Canada ». [Traduction de l'anglais]

4.1.1.2 Les Ententes de développement du marché du travail (les EDMT)

Les organismes porte-parole qui ont été consultés ont presque tous fait allusion directement aux EDMT. Le transfert de responsabilités en matière de développement du marché du travail constituerait, selon ce qu'on nous a dit, la transformation gouvernementale ayant posé le plus de défis aux communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Alliance Québec indique que l'EDMT intervenue entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec en 1997 prévoit des mesures novatrices pour assurer le maintien des services en anglais. Elle affirme que la signature de l'entente s'est faite après qu'Alliance Québec eut entrepris des démarches soutenues en faveur du maintien des droits linguistiques

et du Labrador, n'ont pas tardé à souligner que les transformations gouvernementales, soit par voie de transferts à d'autres paliers de gouvernement ou par le biais des privatisations, les laissent profondément sceptiques au plan du respect des exigences prévues en matière de langues officielles et d'appui aux communautés de langue officielle. En effet, il serait déjà très difficile de faire respecter ces exigences au sein de l'administration fédérale. Dans ces circonstances, comment peut-on en attendre plus des sociétés privées ou des gouvernements provinciaux ? L'Association culturelle franco-canadienne de la Saskatchewan (ACFC) déclare : « Vous connaissez la situation actuelle et la difficulté de mise en application de la Loi sur les langues officielles, alors imaginez la situation lorsqu'on transfère ces responsabilités à des niveaux encore moins favorables à cette loi ». La Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick (la SAANB) déclare pour sa part que : « La privatisation des services fédéraux porte un coup sérieux à la visibilité du Canada dans nos communautés et se traduit par un appauvrissement des services dans les deux langues officielles ».

Même s'ils insistent sur les ententes sur le développement du marché du travail conclues avec les provinces, il est clair que les organismes porte-parole des communautés se soucient des autres transformations que le gouvernement fédéral a réalisées.

Ainsi, la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (la FCFA) déclare que : « Certaines, sinon la plupart, des transformations qu'ont connues les institutions fédérales ne garantissent pas le respect des obligations du gouvernement fédéral en matière de langues officielles, que ce soit dans le secteur des postes, des aéroports, des gares, du développement de la main-d'œuvre, ou d'Air Canada et Petro-Canada ». La FCFA s'est aussi montrée préoccupée de ce que la Loi sur les *contraventions* ait amené des changements ayant pour effet d'écartier les droits linguistiques.

La Fédération des francophones de la Colombie-Britannique (la FFCB) souligne la difficulté d'obtenir des services en français à l'aéroport de Vancouver depuis qu'il a été privatisé, de même que dans les bureaux de poste privés. La SAANB traite des problèmes causés par la perte de bureaux de poste bilingues et par la privatisation des services aéroportuaires.

Chapitre 4 – Consultations

Le présent chapitre présente les faits saillants de nos consultations.

4.1 Organismes porte-parole des communautés de langue officielle en situation minoritaire

Les organismes porte-parole des communautés de langue officielle en situation minoritaire partagent largement les mêmes préoccupations et leurs points de vue reflètent de façon générale une grande communauté de pensée. Dans leur présentation, ils ont traité principalement des transformations gouvernementales, de l'Examen des programmes, de l'évolution de l'appui fédéral aux communautés dans sa portée et dans ses modalités, et enfin du désengagement de l'État.

De plus, ils sont d'avis qu'au cours des changements apportés ces dernières années, le gouvernement fédéral n'a pas pris tous les moyens nécessaires pour s'assurer que les droits linguistiques soient pleinement pris en compte.

4.1.1 Les transformations gouvernementales

Dans son mémoire, la Société Saint-Thomas-d'Aquin de l'Île-du-Prince-Édouard déclare, en parlant des enjeux inhérents aux transformations gouvernementales :

« Un par un les membres de ces communautés s'étiolent, et réalisent que leurs droits n'existent en réalité que sur papier. Ils vont, un par un, cesser de lutter pour leurs droits. L'absence d'imputabilité de l'appareil gouvernemental fédéral et son désengagement face aux communautés minoritaires provoquent la remise en question de l'esprit de la Loi sur les langues officielles. Le gouvernement fédéral doit démontrer son engagement et doit faire respecter la Loi sur les langues officielles s'il ne veut pas perdre sa crédibilité auprès des Canadiens et des Canadiennes. »

4.1.1.1 Propos généraux

Tout comme la Société Saint-Thomas d'Aquin, les autres organismes porte-parole, notamment ceux de l'Alberta, de la Saskatchewan et de Terre-Neuve

De plus, ils sont d'avis qu'au cours des changements apportés ces dernières années, le gouvernement fédéral n'a pas pris tous les moyens nécessaires pour s'assurer que les droits linguistiques soient pleinement pris en compte.

mais cumulative des droits linguistiques au plan du service au public, de la langue de travail, de la participation équitable ainsi que de l'appui au développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Le gouvernement fédéral doit prendre les moyens afin de redresser la situation. Les modifications que l'on souhaite voir apporter au *Cadre d'examen* sont l'un de ces moyens. Il est aussi important que le gouvernement fédéral soit prêt à mettre en œuvre des initiatives pour assurer autrement le maintien de sa présence dans la société canadienne.

3.2.6.2 Les ententes en vertu du paragraphe 65(2) de la Loi

sur les conventions

Les grands objectifs de la *Loi sur les conventions* sont de décriminaliser quelque 1 600 conventions qui tombaient auparavant sous le *Code criminel*, d'alléger la charge de travail des tribunaux et d'améliorer l'application des lois fédérales. À la lumière des représentations que nous avons entendues du ministère de la Justice et de l'Association des juristes d'expression française de l'Ontario (AJEFO), nous avons pris connaissance des questions que soulèvent, au plan des langues officielles, les ententes avec les provinces en vertu du paragraphe 65 (2) de la Loi.

Nous avons constaté qu'il y avait un désaccord au sujet de l'efficacité des instruments que se propose d'utiliser le ministère de la Justice en vue d'assurer une protection en matière de langues officielles équivalente à celle que prévoyait le *Code criminel*. Nous avons observé par ailleurs que des mesures correctives ont dû être prises pour tenir compte de la délégation par l'Ontario aux municipalités du pouvoir que lui conférait l'entente en vertu du paragraphe 65 (2) de la Loi et que c'est suite aux démarches de l'AJEFO que l'Ontario a amendé sa *Loi sur les infractions provinciales* pour tenir compte des droits linguistiques des francophones. L'AJEFO a aussi insisté sur le fait que des consultations devraient avoir lieu dès le début dans le cas de tout transfert de responsabilité pouvant affecter les droits linguistiques.

3.3 Constatations générales

Le gouvernement fédéral qui est indiscutablement le principal fiduciaire de la dualité linguistique canadienne et son premier promoteur a raté, dans le cadre des transformations auxquelles il a présidé, une très belle occasion de la faire s'épanouir pleinement. Certes, dans le domaine des transformations gouvernementales, le gouvernement a fait preuve de dynamisme et de sens de l'innovation et il a des réalisations importantes à son crédit. Toutefois, en faisant le bilan de la situation linguistique, le Groupe considère que le gouvernement n'a pas manifesté le même leadership et la même créativité et qu'il n'a pas su assurer pleinement le maintien des droits linguistiques.

Nous concluons, à l'instar du Commissaire aux langues officielles, que les transformations gouvernementales ont donné lieu à une érosion subtile

Le Groupe de travail a pleinement conscience que les EDMT constituent l'une des transformations les plus importantes entreprises par le gouvernement du Canada au cours des dernières années.

Par ailleurs, nous avons aussi pris note des critiques formulées à l'endroit de ces ententes par le Commissaire aux langues officielles dans son étude sur les effets des transformations du gouvernement sur le programme des langues officielles du Canada, à la suite d'une enquête spécifique qu'il a effectuée sur les EDMT.

Nous constatons notamment qu'en raison des EDMT, le gouvernement fédéral est maintenant privé de moyens importants qu'il avait pour appuyer le développement et l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et que les EDMT ne contiennent pas d'engagement des provinces à cet effet.

Le Groupe de travail note aussi que les EDMT ne prévoient pas, en matière de langues officielles, de mécanisme de recours spécifique offrant de bonnes garanties d'efficacité en termes d'accès et de correctifs. Même si les cadres d'évaluation développés par DRHC de concert avec les provinces traitent des langues officielles, n'aurait-il pas été préférable que les EDMT elles-mêmes prévoient explicitement des mesures d'obligation de rendre compte et d'évaluation en matière de langues officielles?

Les EDMT sont importantes quant à l'impact qu'elles peuvent avoir sur les communautés de langue officielle en situation minoritaire. Il faut avoir recours à un ensemble de moyens pour préciser spécifiquement les avantages dont jouissaient les communautés avant que les EDMT entrent en vigueur, déterminer dans quelle mesure elles n'y ont plus accès et prévoir, le cas échéant, des mesures compensatoires.

Comme les ententes ont des clauses d'évaluation visant les trois premières années, l'occasion existe pour le gouvernement de préciser les ententes en regard des droits linguistiques à respecter. Le Groupe de travail croit qu'il faut éliminer les inégalités de traitement en matière de droits linguistiques.

Le Groupe de travail croit qu'il faut éliminer les inégalités de traitement en matière de droits linguistiques.

dans l'une ou l'autre des langues officielles là où l'importance de la demande le justifie ».

D'une entente de transfert à l'autre, les clauses linguistiques ne sont pas les mêmes. Certaines sont plus détaillées. Au Québec et au Nouveau-Brunswick par exemple, les programmes et services sont disponibles « sur demande ». Les ententes de transfert suivantes font référence à l'utilisation du *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services* comme guide pour définir l'importance de la demande et plusieurs prévoient la consultation de la communauté de langue officielle en situation minoritaire : Alberta, Manitoba, Saskatchewan, Territoires-du-Nord-Ouest.

Le Manitoba et la Saskatchewan ont pris des engagements écrits, à l'extérieur des ententes, pour le maintien des programmes et services dédiés aux francophones de ces provinces.

Toutes les ententes contiennent des mécanismes en vue d'assurer le suivi et l'évaluation de la conformité aux engagements. Le Commissaire aux langues officielles n'a cependant pas juridiction lorsqu'il s'agit d'ententes de transfert. Un cadre d'évaluation générique a été développé par DRHC et, pour chacune des provinces excepté le Québec, un cadre d'évaluation conjoint a été élaboré à partir du cadre générique. Chacun de ces cadres d'évaluation inclut des questions portant sur les langues officielles. DRHC entend élaborer un cadre d'évaluation pancanadien incluant une section mesurant l'incidence des ententes de transfert sur les communautés de langue officielle. Le ministre du Développement des ressources humaines doit aussi faire rapport au Parlement sur les effets de la réforme, y compris les ententes. Le rapport de 1997-1998 fera état des réalisations de DRHC et servira de base de comparaison pour les années subséquentes. Il inclura une section relative aux ententes mises en oeuvre.

Dans chaque province, il existe une instance de gestion de l'entente, composée de fonctionnaires fédéraux et provinciaux, qui traite de l'ensemble des questions que peuvent soulever la mise en oeuvre et la gestion de l'entente.

*Le Groupe de travail
a pleinement
conscience que les
EDMT constituent
l'une des
transformations les
plus importantes
entreprises par le
gouvernement du
Canada au cours des
dernières années.*

rentabilité. La culture d'entreprise de ces organisations reflète ces circonstances. Les obligations en matière de droits linguistiques doivent alors s'intégrer dans cette culture organisationnelle. Il en résulte un défi différent qui, selon nous, doit être abordé en prenant pleinement conscience des circonstances dans lesquelles il se présente. Il faut mener auprès de ces entreprises une action sur mesure qui tienne compte de leurs circonstances et développer des mécanismes adaptés de suivi, d'évaluation et d'imputabilité.

3.2.6 Ententes avec les provinces

Le Groupe de travail s'est arrêté aux ententes de développement du marché du travail, conclues avec les provinces conformément à l'article 57 de la *Loi sur l'assurance-emploi*, et à celles conclues conformément au paragraphe 65 (2) de la *Loi sur les conventions*.

3.2.6.1 Les Ententes de développement du marché du travail (les EDT)

Il existe onze ententes à l'heure actuelle qui sont de deux types : les ententes de co-gestion (Terre-Neuve, Île-du-Prince-Édouard, Yukon, Colombie-Britannique et Nouvelle-Écosse) et les ententes de transfert (Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Québec, Nouveau-Brunswick et Territoires-du-Nord-Ouest).

Dans un premier temps, les « ententes de co-gestion » prévoient que Développement des ressources humaines Canada (DRHC) continue, dans un contexte de gestion conjointe, d'assurer la prestation des programmes et services conformément aux lois fédérales, y compris la *Loi sur les langues officielles*.

Pour leur part, les « ententes de transfert » prévoient que les gouvernements provinciaux assument l'entière responsabilité de la conception, de la prestation et de l'évaluation des « mesures actives d'emploi » ainsi que des fonctions du service national de placement. Ces ententes comportent le transfert de ressources humaines ainsi que de fonds destinés aux programmes. Elles incluent également des dispositions visant à assurer le respect de l'alinéa 57(1) d.1) de la *Loi sur l'assurance-emploi* concernant « la possibilité de recevoir de l'aide dans le cadre de prestations ou de mesures

titre individuel ou à titre de services auxiliaires centraux. Le contrat de l'institution fédérale avec le tiers conventionné doit alors prévoir des dispositions pour l'application de cette exigence.

Dans le cas du recours à un tiers conventionné, la responsabilité ultime repose sur l'institution fédérale. Le Groupe de travail est d'avis que ces situations doivent être revues soigneusement afin de faire le point sur la portée des ententes et l'efficacité des clauses contractuelles utilisées ainsi que sur le suivi et l'évaluation effectués par les institutions fédérales en cause aux fins de s'assurer que les tiers les honorent fidèlement.

3.2.5 Les privatisations

Le Cadre d'examen des modes d'exécution des programmes définit comme privatisation le cas où le gouvernement cède à des investisseurs du secteur privé les titres qu'il détient dans une société d'État, un établissement public ou un autre service, lorsqu'il n'y a plus lieu qu'il continue de détenir ces titres. Cette définition a besoin d'être élargie pour inclure les cas où le nouvel organisme prend en charge des activités exercées auparavant par un ministère fédéral, Petro-Canada, Air Canada, un bon nombre de grands aéroports du pays, le CN et le système de navigation aérienne sont des cas de privatisations. Le gouvernement a adopté des lois spécifiques pour traiter de ces situations. La *Loi sur les langues officielles* s'applique dans sa totalité à Air Canada et au CN ainsi qu'à NavCan, la société qui gère le système canadien de navigation aérienne. Dans le cas des administrations aéroportuaires locales gérant les aéroports cédés par bail, les parties IV, V, VI, VIII, IX et X de la *Loi* s'appliquent. Lorsque les aéroports sont vendus, ce sont les parties IV, VIII, IX et X qui s'appliquent. Dans le cas de Petro-Canada, les obligations en matière de langues officielles sont plus restreintes que dans les autres cas mentionnés. Il est prévu que cette société doit, dans des circonstances prescrites, assurer la prestation du service dans les deux langues officielles.

Une privatisation qui impose le respect de tous les droits et obligations prévus dans la *Loi sur les langues officielles* crée un défi de taille. Les aéroports privatisés et NavCan sont des sociétés sans but lucratif dont la vocation dans la communauté, à l'échelle régionale ou nationale, est à la fois importante et unique. Air Canada et le CN sont des sociétés commerciales qui doivent, dans un univers concurrentiel, répondre à des exigences de

Des efforts

consentiés, soutenus

et innovateurs

doivent être menés

afin de concilier de

manière créatrice et

productive l'objectif

de rentabilité

commerciale et le

besoin de respect

des droits

linguistiques.

3.2.4 Le recours aux tiers conventionnés dans le cadre d'une entente de sous-traitance ou d'un marché de services

Le Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes définit la sous-traitance comme la situation où le gouvernement confie une fonction qu'il exécutait à l'interne, mais non la responsabilité connexe, à un entrepreneur de l'extérieur de la fonction publique, pour une période donnée.

Le marché conclu entre la Commission de la Capitale nationale (la CCN) et Laflleur de la Capitale est un exemple de sous-traitance associée d'une prise en charge de services par d'anciens fonctionnaires. Laflleur de la Capitale assure la prestation de services fournis auparavant par du personnel de la Commission. Le contrat comporte une clause assurant le service au public dans les deux langues officielles.

L'article 25 de la Loi sur les langues officielles prescrit qu'il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que les services offerts par des tiers pour leur compte le soient dans l'une ou l'autre langue officielle dans le cas où, offrant elles-mêmes les services, elles seraient tenues à une telle obligation. Il s'ensuit naturellement que, dans les circonstances prévues par l'article 25, l'institution fédérale doit assurer que le contrat avec le tiers conventionné établisse clairement que ce dernier est tenu à une obligation de services dans les deux langues officielles.

Par ailleurs, le Cadre d'examen des modes d'exécution des programmes indique que, dans le cadre d'un marché de services, le gouvernement conclut un marché avec un organisme extérieur pour que les services soient assurés par des employés autres que des fonctionnaires. Il donne comme exemple à cet égard l'achat de fournitures médicales ou de services d'alimentation ou de blanchisserie dans des institutions fédérales. Dans une telle situation, la question de l'application des dispositions de la Loi sur les langues officielles ne se pose pas du point de vue du service au public mais plutôt du point de vue de la langue de travail. Selon l'alinéa 36 (1) a) de la Loi, les institutions fédérales de la région de la Capitale nationale et des régions bilingues aux fins de la langue de travail ont, entre autres, l'obligation de fournir des services à leur personnel dans les deux langues officielles, notamment à

sont prises en majeure partie par le secteur privé alors qu'elle est financée à parts égales par le gouvernement et les autres partenaires.¹¹

Le Commissaire, s'interrogeant sur les obligations linguistiques de la CCT, note que sa Charte et les principes directeurs de la Commission ne renvoient pas à la *Loi sur les langues officielles* et ne font pas allusion aux droits linguistiques. Le Commissaire souligne aussi que le directeur de la Commission, même s'il est « responsable du respect des exigences législatives et de la politique gouvernementale¹² » ne relève pas d'un ministre ou d'un sous-ministre, mais d'un conseil d'administration composé de membres provenant principalement du secteur privé.

Le Commissaire se penche aussi sur l'apport de la CCT à l'appui au développement et à l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Il fait état de la position mise de l'avant par les représentants de la Commission à l'effet qu'elle n'a pas pour mandat d'examiner les projets sous cet angle et que ses décisions, purement commerciales, reposent sur leur viabilité économique et leur contribution à la promotion du Canada à l'étranger.

Le représentant de la CCT que nous avons entendu lors de nos consultations, tout en reconnaissant que la *Loi sur les langues officielles* s'appliquait aux activités proprement dites de la Commission, a fait valoir sensiblement les mêmes arguments.

Nous considérons que le fonctionnement de la CCT a besoin d'être soigneusement examiné pour s'assurer que cette institution fédérale est pleinement sensibilisée à l'ensemble de ses obligations en matière de langues officielles. Des efforts conscients, soutenus et innovateurs doivent être menés afin de concilier de manière créatrice et productive l'objectif de rentabilité commerciale et le besoin de respect des droits linguistiques.

¹¹ Un document de la CCT intitulé *Charte* (août 1995) fait référence à une annonce du Premier ministre à l'effet que, dans ce nouveau cadre, le financement de base des activités de promotion serait porté à 50 millions de dollars pour l'année 1995-1996 et les années suivantes et que le programme ferait l'objet d'un nouvel examen trois ans après la création de la Commission. En plus des fonds fédéraux, il est prévu selon ce document que les partenaires affecteront des crédits au financement des activités conjointes. On prévoit pour 1995-1996 des crédits de 31 millions de dollars, l'objectif étant, à moyen terme, d'accroître les crédits des partenaires à 50 millions de dollars afin d'en arriver à un budget conjoint de 100 millions de dollars au titre du marketing.

¹² Commissaire aux langues officielles, op. cit. p. 13.

Le Groupe de travail est très sensible aux risques que représente, pour le respect des droits linguistiques et pour l'appui aux communautés de langue officielle en situation minoritaire, la formule de partenariat privilégiée dans les CSFC. Ces centres naissent et s'épanouissent grâce au regroupement et au fonctionnement intégré de personnel venu des secteurs fédéral, provincial et privé, au sein d'une entité nouvelle qui doit à la fois se donner des façons de faire efficaces et efficaces, et se construire une culture d'entreprise bien à elle. L'obligation de prestation de services dans les deux langues officielles existe certes et le Commissaire reconnaît par ailleurs que le Secrétariat national des CSFC est sensibilisé aux exigences de l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles*. Cependant, il y a lieu de se demander comment faire en sorte que les services intégrés de qualité respectent concrètement et entièrement les droits linguistiques lorsque le personnel provient de divers niveaux de gouvernement. Il est clair qu'en termes de suivi, d'évaluation et d'imputabilité, le fonctionnement des CSFC doit être soigneusement encadré de façon que le personnel de toute provenance et de tous les niveaux intériorise la notion de respect des droits linguistiques grâce à une culture d'entreprise fortement axée en ce sens.

CHAPITRE 3

3.2.3.2 La Commission canadienne du tourisme (CCT)⁸

Dans son étude sur les effets des transformations du gouvernement sur le programme des langues officielles du Canada, le Commissaire déclare⁹ que la CCT est l'exemple par excellence de partenariat, celle-ci partageant du principe que le gouvernement fédéral travaille en étroite collaboration avec l'industrie touristique canadienne, les provinces et les territoires afin de promouvoir le Canada comme destination touristique.¹⁰ Le Commissaire souligne que la CCT est en fait une institution fédérale dont les décisions

8 Un décret en conseil pris en janvier 1995 a amorcé la création de la nouvelle Commission canadienne du tourisme en créant un comité de 26 membres. Les membres du Comité (ci-après appelé le Conseil) assument des responsabilités décisionnelles analogues à celles d'un conseil d'administration. Outre son président nommé par décret, il se compose de membres nommés par le ministre de l'Industrie – d'au plus neuf membres du secteur privé, d'au plus sept membres qui sont des exploitants d'entreprises touristiques et représentants des régions, d'au plus sept membres qui sont des sous-ministres provinciaux/territoriaux responsables du tourisme et du sous-ministre d'Industrie Canada. Le Conseil est appuyé par un organisme de service spécial (OSS), avec à sa tête un directeur qui est membre du Conseil et qui lui rend directement des comptes, et aide la CCT à s'acquitter de son mandat en matière de tourisme.

9 Commissaire aux langues officielles, op. cit. p. 12.

10 Le Conseil fonctionne en partenariat avec un ensemble de comités constitués de groupes d'intervenants présidés par des représentants du secteur privé et chargés d'élaborer et de mettre en œuvre les programmes de la CCT. L'OSS/Commission canadienne du tourisme offre pour sa part ses programmes et services à l'industrie canadienne du tourisme sous la direction de son Conseil.

« Deux parties ou plus s'entendent pour collaborer dans leur intérêt mutuel et concluent à cette fin un accord ou un contrat précis qui renferme les objectifs et les conditions d'exécution. Il ne s'agit pas d'un partenariat au sens légal du terme, selon lequel chaque partie est responsable des actes de l'autre. Les ententes de partenariat peuvent avoir ou non un caractère officiel ».

Ce même document donne comme exemples de partenariats celui des centres de services aux entreprises du Canada et celui de la Commission canadienne du tourisme.

3.2.3.1 Les Centres de services aux entreprises du Canada (CSEC)⁵

L'étude du Commissaire aux langues officielles sur les effets des transformations gouvernementales sur le programme des langues officielles du Canada décrit le fonctionnement des CSEC. Elle indique notamment que le personnel de chaque centre provient des organisations participantes. Le Commissaire constate que « l'entente fédérale-provinciale ou territoriale concernant l'établissement de chaque centre contient une disposition exigeant que le service soit disponible dans les deux langues officielles⁶ ». Il ajoute cependant que « de récentes visites, à l'un de ces centres, dans le contexte du suivi des points de service effectué par le Commissariat, ont révélé que la désignation bilingue n'était pas pleinement respectée⁷. Enfin, il s'inquiète généralement de la capacité du gouvernement fédéral d'assurer le respect constant des droits linguistiques, eu égard au partage d'autorité selon lequel le gestionnaire d'un centre provient tout à tour de l'administration fédérale et de l'administration provinciale.

⁵ Le gouvernement du Canada a décidé au début des années 1990 de regrouper l'accès à tous les services qu'il offrait aux propriétaires d'entreprises au sein d'unités de service intégrées, les centres de services aux entreprises du Canada. L'initiative a démarré en 1992 avec l'inauguration des bureaux d'Edmonton, Halifax et Winnipeg. Après en avoir fait l'évaluation, quelque 18 mois plus tard, des discussions entre fonctionnaires fédéraux et provinciaux ont donné naissance à l'idée d'un centre intégrant autant que possible l'ensemble des services aux entreprises. La décision de réaliser cette idée a amené la conclusion de partenariats publics entre des organismes fédéraux et provinciaux avec, en certains cas, la participation du secteur privé et aussi d'organismes non gouvernementaux. Chaque province et territoire compte maintenant des CSEC dans ses grands centres et ces « guichets uniques de services aux entreprises » sont appelés à collaborer les uns avec les autres à ce qu'il est légitime de considérer comme un réseau pancanadien de services.

⁶ Commissaire aux langues officielles, Les effets des transformations du gouvernement sur le programme des langues officielles du Canada, 1998, pp. 13 et 14.

⁷ Ibidem, p. 13.

de la façon de gérer ces questions, sous réserve des politiques applicables du Conseil du Trésor en la matière.

Pourtant, à titre d'employeurs distincts, les organismes gouvernementaux de services, comme par ailleurs les ministères et organismes dont le Conseil du Trésor est l'employeur, font partie de la fonction publique fédérale et leurs employés continuent d'être rémunérés à même les fonds publics.

Si un organisme gouvernemental de services continue de faire partie de la fonction publique, il est dans un premier temps clairement appelé à se forger une nouvelle identité et à se donner une culture organisationnelle distincte. Il faut donc s'assurer au départ que les moyens à prendre pour intégrer efficacement les droits linguistiques et l'appui aux communautés de langue officielle en situation minoritaire à cette culture ont été prévus.

En vertu de la *Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments*, le président de l'Agence a la responsabilité de superviser et de diriger le travail de celle-ci. Quant au ministre de l'Agriculture et de l'Agro-alimentaire, il est responsable de la direction générale de l'Agence. Les effets de cette répartition des rôles entre le président et le ministre restent à voir en ce qui concerne la responsabilité en matière de langues officielles.

La *Loi sur l'Agence canadienne des parcs* prévoit le dépôt au Parlement chaque année d'un plan directeur quinquennal, d'un rapport annuel, d'états financiers commentés par le vérificateur général et la présentation tous les cinq ans d'un rapport sur les valeurs et principes de gestion des ressources humaines. Il prévoit en plus le dépôt de rapports bisannuels sur l'état des lieux patrimoniaux protégés du Canada et les plans de gestion des lieux historiques nationaux, deux instruments supplémentaires au chapitre de l'imputabilité. La *Loi* est toutefois silencieuse pour ce qui est de faire rapport sur la façon dont l'Agence s'acquitte de ses obligations en matière de droits linguistiques. L'absence d'une telle obligation est révélatrice du suivi qu'il faudra accorder à cet aspect des opérations du nouvel organisme.

3.2.3 Les partenariats

Le *Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes* publié par le Secrétariat du Conseil du Trésor en 1995 définit le partenariat comme une situation où :

3.2.1 Les organismes de services spéciaux

Les organismes de services spéciaux sont le premier mode de diversification que nous avons examiné. Il s'agit d'unités de prestation de services qui disposent, à l'intérieur de leur ministère d'attache, d'une marge de manœuvre accrue en matière de gestion. En retour, ces organismes doivent réaliser un niveau de rendement et de résultats convenus. Le Conseil du Trésor demeure l'employeur et la Commission de la fonction publique, responsable de l'embauche et des promotions. Le Bureau des passeports et le Bureau de la traduction en sont des exemples. La *Loi sur les langues officielles* continue de s'appliquer aux organismes de services spéciaux.

3.2.2 Les organismes gouvernementaux de services

D'une facture nouvelle et d'origine récente, les organismes gouvernementaux de services sont un deuxième mode de diversification. Il s'agit d'entités juridiques créées en vertu d'une loi fédérale spéciale et ayant un mandat précis pour l'exécution de certains programmes ou la prestation de certains services. Le premier organisme de ce genre à voir le jour, en 1997, était l'Agence canadienne d'inspection des aliments suivi de l'Agence Parcs Canada. Un autre projet de loi, présentement devant le Parlement, vise à créer une agence canadienne des douanes et du revenu.

À l'instar des organismes de services spéciaux, il est prévu que la *Loi sur les langues officielles* s'applique à un organisme gouvernemental de services de la même manière qu'à toute autre institution fédérale. En conséquence, dans les trois cas mentionnés, les mêmes obligations en matière de service au public, de langue de travail et de participation équitable, ainsi que d'appui au développement et à l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire s'appliqueront. Toutefois, le statut d'employeur distinct soustrait ces organismes à certaines dispositions spécifiques en matière de langues officielles que le Conseil du Trésor a, dans ses politiques, adoptées précisément à l'intention des ministères et organismes dont il est l'employeur. Ces dispositions ont trait à la détermination des exigences linguistiques des postes, à la prime au bilinguisme, à la dotation des postes bilingues, à la formation linguistique et aux exigences linguistiques auxquelles ont à répondre les membres du groupe de la direction. Compte tenu de leur statut d'employeur distinct, il revient aux organismes gouvernementaux de services de décider eux-mêmes

La volonté du gouvernement fédéral de reprendre le leadership en matière de dualité linguistique officielle doit s'évaluer en fonction des gestes concrets qu'il posera et des résultats obtenus.

Parmi les mesures à prendre, le Groupe de travail propose les suivantes :

- une campagne visant à sensibiliser les organismes assujettis à la *Loi sur les langues officielles* à l'importance de la dualité linguistique officielle et à l'étendue des droits linguistiques qui en découlent;

- la mise en place d'un dispositif de concertation de haut niveau qu'exige la prise en compte constante et efficace de la dualité linguistique officielle dans le cadre des transformations gouvernementales; et

- l'affectation des sommes nécessaires afin que le gouvernement puisse maintenir une présence suffisante en vue de contribuer à la vitalité des communautés francophones et anglophones partout au Canada.

3.2 L'examen des différents modes d'exécution des

programmes et de prestation des services

Dans son approche en matière de transformations gouvernementales, le gouvernement a décidé de poursuivre plusieurs modèles. Une analyse approfondie des différents modes utilisés révèle qu'il n'y a pas d'approche unique pour traiter de la dimension linguistique d'un modèle à l'autre, pas plus qu'il n'y a de solution uniforme pour les diverses transformations puisque celles-ci suivent différents modèles.

Notre étude touche plus particulièrement aux modes de diversification suivants :

- les organismes de services spéciaux,
- les organismes gouvernementaux de services,
- les partenariats,
- le recours aux tiers conventionnés,
- la privatisation
- le transfert de responsabilités aux provinces.

de langues officielles devraient s'appliquer et quels mécanismes pourraient garantir qu'elles sont satisfaites ? La référence à la langue apparaît également dans les paramètres du principe de la qualité des services et des besoins des usagers : *Les clients auront-ils accès à des services dans la langue officielle de leur choix ?*

Or, cette façon de faire intervenir la dimension linguistique indirectement comme on le fait dans le *Cadre* ne rend pas justice à l'importance qu'elle revêt dans la société canadienne et dans les lois et la Constitution du Canada. Les questions telles qu'elles sont formulées laissent entendre que ce ne sont pas tous les droits linguistiques qui doivent être considérés.

Le *Cadre d'examen* aurait dû donner aux droits linguistiques la prééminence qui leur revient. Aux termes de la *Charte canadienne des droits et libertés*, elle est un élément d'intérêt public axiomatique et premier.

Le *Cadre d'examen* devrait entre autres préciser la nécessité de démontrer comment le mandataire assumera l'engagement du gouvernement fédéral énoncé à l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles* de favoriser l'épanouissement et d'appuyer le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire ainsi que de promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. Il devrait aussi référer à la mise en œuvre de cet engagement au moyen de l'effort concerté des institutions fédérales auprès desquelles le ministère du Patrimoine canadien a la responsabilité d'assurer la coordination aux termes de l'article 42 de la *Loi sur les langues officielles*. Dans cette perspective, le *Cadre d'examen* devrait aussi imposer à l'instance concernée, en rapport avec toute transformation gouvernementale, le devoir d'établir un processus de consultation auprès des communautés de langue officielle en situation minoritaire, au sujet de l'impact que pourrait avoir le projet de transformation gouvernementale sur les droits linguistiques.

Chapitre 3 – Analyse des transformations gouvernementales

3.1 Le Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes

Outre la responsabilité spécifique des institutions assujetties à la *Loi sur les langues officielles* quant à sa mise en oeuvre, l'élaboration et la coordination générale des principes d'application en ce qui concerne le service au public, la langue de travail et la participation équitable incombent au Conseil du Trésor. Toutefois, au cours des dernières années, le rôle du Conseil a été transformé : d'une agence de contrôle, celui-ci est devenu une sorte de « conseil de gestion », ce qui signifie en pratique s'acheminer vers un système de gestion globale axé sur les résultats et la reddition des comptes. Le Conseil s'occupe maintenant de l'élaboration de normes et de cadres stratégiques pertinents en matière d'information et d'établissement de budgets pour l'ensemble du gouvernement; de la prestation de conseils et d'aide aux ministères pour respecter ces normes et atteindre leurs propres objectifs; et de la diffusion de renseignements sur le rendement du gouvernement.

Dans le cadre des activités d'examen des programmes, le Secrétaire du Conseil du Trésor a publié au début de 1995 un *Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes*. Celui-ci vise à établir les grands principes qui doivent guider les institutions intéressées à adopter des modes différents de prestation des services.⁴ Le *Cadre d'examen* précise les critères qui doivent guider les transformations gouvernementales. Les considérations en matière de langues officielles se retrouvent sous deux grands principes : « l'intérêt public » et « la qualité des services et besoins des clients ».

Dans l'évaluation du test de l'intérêt public, on soulève la dimension linguistique en posant la question suivante : *Quelles obligations en matière*

⁴ Conformément au nouveau rôle du Conseil, le Cadre ne présente pas de modèles à suivre, mais définit des stratégies à l'intention des ministères cherchant à sélectionner la meilleure façon d'assurer la prestation de programmes, d'activités, de services et de fonctions dans un environnement axé sur la clientèle, financièrement viable et novateur. Le Cadre établit des principes et des critères afin de déterminer si les différents modes d'exécution des programmes atteignent les objectifs gouvernementaux et décrit ces modes et leurs dispositions concernant l'obligation de rendre compte ainsi que la gestion des finances et des ressources humaines. Le Cadre ne relève d'aucun mécanisme centralisé pour l'examen des modes proposés d'exécution des programmes.



langues officielles au Canada. Cette obligation lui incombe. Dans le même ordre d'idées, le Groupe de travail estime que les transformations gouvernementales ne doivent pas être vues comme une menace à l'intégrité des droits linguistiques, mais plutôt comme une chance d'ancrer les langues officielles dans la culture des organisations qui se trouvent investies de nouvelles responsabilités à cet égard.

2.4.2 Appui aux communautés de langue officielle en situation minoritaire

L'accent mis sur les transformations gouvernementales ne doit pas faire perdre de vue la responsabilité du gouvernement fédéral d'assurer que toutes les institutions assujetties à la *Loi sur les langues officielles* en respectent les obligations. Les ministères et organismes gouvernementaux jouissent d'une responsabilité déterminante dans la mise en œuvre de la *Loi*, en matière de service au public, de langue de travail et de participation équitable. Ils ont aussi, en vertu de l'article 42 de la *Loi*, une responsabilité clé dans la mise en œuvre de l'engagement du gouvernement fédéral à favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle vivant en situation minoritaire, à appuyer leur développement et à promouvoir l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. La répétition de cet engagement se fait puissamment attendre.

2.4.3 Un service de qualité comprend le service dans les deux langues officielles

Trente ans après l'adoption de la première *Loi sur les langues officielles*, la population canadienne ne devrait plus s'inquiéter de la disponibilité d'un service de qualité égale dans les deux langues officielles de la part des institutions ayant l'obligation d'offrir de tels services. L'excellence du service doit indéniablement inclure l'offre de service dans les deux langues officielles sans que le public n'ait à le demander. En 1995, le Secrétaire du Conseil du Trésor a publié une série de guides sur les Services de qualité; le premier de ces guides, *Tour d'horizon*, contient une déclaration sur les principes de la qualité de service. Outre les principes reconnus de rapidité, fiabilité, courtoisie et respect des droits individuels, les services doivent aussi être conformes à la *Loi sur les langues officielles*. Sans un service offert activement dans l'une et l'autre des deux langues officielles, là où il est requis de le faire, et de qualité égale, il n'y a pas de service de qualité.

2.4.4 Capacité d'innovation du gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral doit trouver de nouvelles façons d'assumer pleinement ses responsabilités en ce qui a trait aux langues officielles, tant dans les transformations qui se sont produites que dans celles à venir. Il doit aussi faire preuve d'un grand dynamisme pour relever le défi des

Le deuxième axe de réflexion est l'appui requis que doit fournir le gouvernement fédéral aux communautés de langue officielle en situation minoritaire dans le contexte des transformations gouvernementales. Cet axe de réflexion n'a cessé d'être présent tout au long de notre travail. Il nous a permis d'insister sur l'importance de l'engagement du gouvernement à l'épanouissement et au développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et la protection des droits linguistiques dans le contexte des transformations gouvernementales.

Un troisième axe de réflexion tient à l'objectif du service de qualité. Nous sommes d'avis que l'initiative menée par le gouvernement fédéral au chapitre des services de qualité doit également inclure le droit d'être servi dans les deux langues officielles.

Le quatrième axe de réflexion porte sur le besoin, pour le gouvernement, de trouver des moyens novateurs de s'acquitter de ses obligations à l'égard des langues officielles et des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

2.4.1 Principes clés d'encadrement des transformations gouvernementales

Le gouvernement fédéral considère que les transformations gouvernementales sont un outil essentiel pour redéfinir le rôle de l'État et la façon de l'exercer. Dans les cas où le gouvernement décide de s'acquitter de ses responsabilités d'une manière différente, le régime en vigueur de droits linguistiques et d'appui aux communautés de langue officielle en situation minoritaire doit continuer de s'appliquer intégralement. Par ailleurs, lorsque le gouvernement fédéral décide de transférer une activité qu'il exerçait mais qui, de toute évidence, ne doit plus relever de ses fonctions, l'approche au régime linguistique à mettre en place doit tenir compte des circonstances particulières de la situation. Dans de tels cas, il faut s'interroger sérieusement sur l'effet négatif qu'une telle démarche peut avoir sur la dualité linguistique et voir comment cette perte peut être compensée.

Répartition de la population francophone hors Québec et anglophone au Québec selon la langue maternelle et la langue d'usage, 1996

| Langue maternelle (en pourcentage) | | Langue d'usage (en pourcentage) | |
|---------------------------------------|------|------------------------------------|------|
| 0,5 | 0,2 | 0,5 | 2,3 |
| 4,3 | 2,3 | 4,0 | 2,3 |
| 33,2 | 30,5 | 9,2 | 10,8 |
| 4,7 | 2,9 | 4,5 | 2,1 |
| 2,0 | 0,6 | 2,1 | 0,7 |
| 1,5 | 0,5 | 3,8 | 1,8 |
| 2,2 | 1,0 | 2,2 | 1,0 |

Sources : Statistique Canada, Le Quotidien, 2 décembre 1997. Recensement de 1996 : langue maternelle, langue parlée à la maison et connaissance des langues, p. 5 et 7.

d'usage à l'extérieur du Québec, est beaucoup moins important que le nombre de personnes dont le français est la langue maternelle.

Les droits linguistiques des communautés diffèrent également selon les provinces où elles évoluent. Le Nouveau-Brunswick est officiellement bilingue. L'Ontario a sa *Loi sur les services en français*.

Au Québec, alors que la *Loi 101* a comme souci premier la protection et la promotion de la langue française dans la province, elle contient aussi certaines dispositions concernant la prestation de services en anglais. D'autres communautés l'ont face, dans les autres provinces, à des gouvernements provinciaux au mieux indifférents, au pire hostiles à leur égard.

2.4 L'approche du Groupe de travail : quatre axes de réflexion

Quatre axes de réflexion sous-tendent l'approche du Groupe de travail.

Le premier a trait aux principes devant sous-tendre les transformations gouvernementales et garantissant explicitement les droits linguistiques des Canadiens et des Canadiennes.

2.3 Portrait des communautés de langue officielle en situation minoritaire

La situation des communautés de langue officielle en situation minoritaire est inégale : elle diffère selon les régions et à l'intérieur même d'une région. Certaines communautés, tant anglophones au Québec que francophones hors Québec, ont de fortes concentrations régionales. Elles se sont données au fil des ans des outils de développement remarquables et des institutions dynamiques des points de vue social, culturel et économique. D'autres communautés sont plus vulnérables, en raison, entre autres, de leur faible poids démographique et de leur dispersion géographique; ces communautés n'ont pas réussi à se doter d'institutions capables d'assurer leur survie, encore moins de leur permettre de se développer de façon satisfaisante.

Finalement, en plus de ces difficultés, les communautés francophones hors Québec vivent un problème d'assimilation très important. Il est important de noter que le contexte de la communauté anglophone du Québec est quelque peu différent, puisque le pourcentage des Québécois qui parlent l'anglais à la maison est plus élevé que le pourcentage de la population ayant déclaré l'anglais comme langue maternelle. Dans une certaine mesure, cela reflète la consolidation de la majeure partie de la communauté anglophone dans les régions métropolitaines de Montréal et de Hull et autour de celles-ci. Les communautés anglophones du Québec se retrouvent aussi au nord et à l'est de ces centres et elles ont souvent des préoccupations semblables à celles des communautés francophones hors Québec.

Le tableau à la page suivante présente la répartition des francophones de l'extérieur du Québec selon les provinces et territoires ainsi que celle des anglophones du Québec. Il permet de mieux illustrer, par le moyen de statistiques, la réalité asymétrique que nous venons de décrire.

Les données ci-dessous révèlent qu'à l'extérieur du Québec, le français est une langue fortement minoritaire. Certes, les francophones sont plus concentrés dans certaines régions et forment, dans quelques localités, la majorité de la population. C'est ainsi que les francophones vivant en situation minoritaire constituent un pourcentage important de la population de certaines communautés du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario. Toutefois, les données indiquent que le français, comme langue

La dualité linguistique constitue un élément fondamental de la fédération canadienne.

2.2 Les langues officielles

attention et fait porter leurs efforts à gérer la décroissance et à atteindre les objectifs budgétaires fixés. Au bout du compte, ce ne sont pas seulement les modes de prestation de services qui ont été renouvelés mais aussi les milieux de travail.

La coexistence du français et de l'anglais a une très longue histoire au Canada. Les deux langues officielles ont servi à tisser le lien fédérateur du Canada et à modeler son identité. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, créant le Canada, autorise dès 1867 l'emploi du français et de l'anglais dans les débats du Parlement et de la Législature du Québec ainsi que dans les procédures devant les tribunaux fédéraux et québécois. Par la suite, les différentes lois linguistiques ont précisé et élargi ces droits aujourd'hui reconnus dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui fait partie de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et dans la *Loi sur les langues officielles*. Le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada. Les deux langues ont un statut, des droits et des privilèges égaux au sein des institutions du Parlement et du gouvernement du Canada. Conformément à la *Loi sur les langues officielles*, le public a le droit d'être servi dans la langue officielle de son choix et les employés ont le droit de travailler en français ou en anglais. La *Loi* contient aussi deux engagements, celui de la participation équitable des deux communautés de langue officielle au sein des effectifs des institutions qui y sont assujetties ainsi que l'engagement du gouvernement de favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire, l'appui à leur développement et la pleine reconnaissance de l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. La mise en œuvre de la *Loi* est une responsabilité fédérale dont le gouvernement doit rendre compte.

La dualité linguistique constitue un élément fondamental de la fédération canadienne. Le gouvernement fédéral ne peut se soustraire à sa responsabilité de promouvoir la dualité linguistique du Canada, une obligation découlant de la Constitution et de la *Loi sur les langues officielles*. Le discours du Trône de 1994 a reconnu ce rôle en réitérant l'engagement du gouvernement à l'égard de la dualité linguistique, faisant valoir que notre « patrimoine culturel et nos deux langues officielles constituent l'essence même de notre identité nationale et contribuent à notre enrichissement social et économique ».

Chapitre 2 – Transformations gouvernementales et langues officielles

2.1 Évolution du rôle du gouvernement fédéral

Plusieurs pays industrialisés ont procédé depuis le début des années 1990 à des modifications importantes dans l'organisation et la gestion de leurs services publics. Parmi les tendances générales, notons :

- le transfert de certaines activités aux gouvernements locaux, à des organismes non gouvernementaux et au secteur privé;
- la réduction des budgets des gouvernements;
- la réduction des frais généraux, la suppression des activités non productives et le recours aux possibilités génératrices de recettes;
- les efforts et les responsabilités des gestionnaires axés sur l'atteinte des résultats plutôt que sur le strict respect des règlements;

- la décentralisation de l'autorité au sein des organismes gouvernementaux;

- l'attention accrue accordée aux besoins des prestataires des programmes, notamment pour un service plus court et rapide, une simplification des procédures et l'accès plus aisé aux services;

- une meilleure collaboration avec d'autres paliers de gouvernement et avec le secteur privé;
- le recours plus fréquent aux outils dont se sert le secteur privé, comme la concurrence directe et les marchés concurrentiels;

- la présence accrue de la technologie de l'information comme facteur d'amélioration de l'efficacité et de la productivité des gouvernements, l'information largement répandue amenant une meilleure information de la population et des processus de décisions plus transparents.

Ces changements ont eu un effet très important dans les ministères ainsi que modifié profondément les modes de prestation de services et l'environnement de travail auquel les employés étaient habitués. Occupés principalement à répondre aux grands objectifs gouvernementaux de réduction des dépenses et du déficit, les gestionnaires ont accordé toute leur



CHAPITRE 1

membres du Groupe de travail ont aussi été reçus par le Comité des sous-ministres responsables des langues officielles.

À la fin juillet, nous avons pratiquement complété le programme de consultations que nous nous étions fixé, à l'exception des conseils régionaux de hauts fonctionnaires fédéraux qui ne se réunissaient qu'en septembre. À partir de la mi-septembre, nous avons amorcé un travail intense de réflexion et de synthèse.

Cette façon de procéder a permis au Groupe d'obtenir une perspective plus large sur les enjeux entourant les langues officielles, soit ceux précisés par les organismes porte-parole des communautés de langue officielle en situation minoritaire, ceux des gestionnaires aux prises avec la réalisation des objectifs gouvernementaux et la mise en œuvre concrète des transformations gouvernementales, ainsi que le point de vue des gestionnaires régionaux. Dans bien des cas, ces derniers ont assisté à distance aux décisions prises en matière de transformations gouvernementales et ont dû les mettre en œuvre sans tarder.

Nous voulons remercier de leur précieuse contribution toutes les personnes qui ont accepté, parfois à peu d'avis, l'invitation de se présenter à l'une ou l'autre des réunions du Groupe de travail. Nous tenons à souligner les efforts déployés par toutes les personnes consultées pour préparer les mémoires et les documents soumis.

Nous avons reçu les représentants du ministère du Développement des ressources humaines du Canada qui nous ont présenté les ententes de développement du marché du travail. Nous avons été particulièrement intéressés par le libellé des clauses linguistiques inscrites dans les ententes, les mécanismes de surveillance et d'évaluation stipulés dans la *Loi sur l'assurance-emploi*, ainsi que par les recours prévus dans le cadre des ententes déjà signées. Nous nous sommes entretenus avec des représentants de Parcs Canada et de Revenu Canada engagés dans la création de nouveaux organismes de services (l'Agence Parcs Canada, l'Agence des douanes et du revenu du Canada). Nous avons invité un représentant de la Commission canadienne du tourisme. Pour en savoir davantage sur la *Loi sur les conventions*, nous avons entendu des représentants du ministère de la Justice et communiqué, par conférence téléphonique, avec le Directeur exécutif de l'Association des juristes d'expression française de l'Ontario.

Compte tenu de l'importance que revêt le ministère du Patrimoine canadien pour les communautés de langue officielle en situation minoritaire, nous avons invité ses représentants à venir traiter des ententes Canada-communautés³, du dispositif de concertation interministérielle et des ententes fédérales-provinciales et territoriales en matière de service au public. Nous avons obtenu également un point de vue indépendant sur les ententes Canada-communautés. En effet, les membres ont interrogé l'expert-conseil qui a analysé ces ententes pour le compte de la FCAFAC (voir les annexes B et C, présentant la liste des organismes et des personnes consultés).

Enfin, le Groupe de travail a consulté quatre conseils régionaux de hauts fonctionnaires fédéraux, soit ceux du Québec, de l'Ontario, du Manitoba et du Nouveau-Brunswick. Le membre du Groupe de travail provenant de chacune de ces régions a rencontré les représentants du Conseil de sa région.

Nous avons rencontré le président du Conseil du Trésor au début et à la fin de notre mandat et, à deux reprises, le Commissaire aux langues officielles. Enfin, le président du Groupe de travail a rencontré séparément le sous-secrétaire du Bureau du Conseil privé et le secrétaire du Secrétariat du Conseil du Trésor. Certains

³ À la suite des compressions annoncées en 1993 touchant l'ensemble des programmes fédéraux, le ministère du Patrimoine canadien a dû revoir son programme d'appui direct aux communautés de langue officielle en situation minoritaire. Il a alors entrepris une vaste consultation auprès des communautés d'où la formule des ententes Canada-communautés a été retenue. De 1994 à 1996, le Ministère a conclu 13 ententes, soit une entente avec la communauté minoritaire de chaque province et territoire et avec les organismes francophones nationaux. Ces ententes fixent un financement pluriannuel pour l'ensemble d'une communauté provinciale ou territoriale. D'une durée de cinq ans, les ententes viennent à échéance en mars 1999 et devront être renouvelées bientôt. Pour l'année 1998-1999, le budget consacré à ces ententes représente 19,6 millions de dollars.

de toutes les régions du pays, il a été convenu que les rencontres auraient lieu à Ottawa.

Au cours de son mandat, échelonné sur neuf mois, le Groupe de travail s'est réuni à huit reprises, au rythme d'environ une réunion par mois. Plusieurs rencontres ont duré deux jours. Chaque membre a participé à une quinzaine de jours de réunion de travail. Il faut ajouter à cela le temps personnel consacré aux lectures, aux recherches et à la rédaction du rapport. Entre les rencontres formelles, les membres ont communiqué entre eux par le truchement de conférences téléphoniques, de messages électroniques ou encore de télécopies.

1.2.2 Programme de consultations

1.2.2.1 Consultation des documents

Dès le début, nous avons disposé d'une information commune portant entre autres sur le régime des langues officielles au Canada, la *Loi sur les langues officielles* et son *Règlement* et la diversification des modes de prestation des services mise de l'avant dans l'administration fédérale.

Dans nos travaux, nous avons consulté plusieurs documents afin de nous familiariser avec les processus internes de l'appareil fédéral, notamment le *Cadre d'examen des modes d'exécution des programmes* publié par le Secrétariat du Conseil du Trésor (voir la bibliographie).

1.2.2.2 Consultation de groupes, d'institutions et d'individus

Notre programme de consultations visait trois secteurs. En premier lieu, nous avons rencontré 11 organismes provinciaux et territoriaux porte-parole des communautés de langue officielle en situation minoritaire dont l'Alliance Québec et la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (la FCFAC). Nous avons reçu 13 mémoires, dont un privé. La FCFAC a demandé qu'un de ses représentants entende, à titre d'observateur, les présentations des associations provinciales et territoriales. Nous avons agréé cette requête.

Deuxièmement, le Groupe de travail a consulté des hauts dirigeants d'organismes touchés par des transformations passées, en cours ou à venir.

ressources pour effectuer des études techniques poussées portant sur l'ampleur des transformations et les compressions de services ou encore les économies réalisées par la mise en place des transformations gouvernementales. De telles études ont déjà été effectuées et les membres du Groupe ont évité de refaire ce qui avait été fait. Nous avons plutôt choisi d'établir un contact direct avec les représentants des communautés de langue officielle en situation minoritaire, les artisans des transformations gouvernementales au sein des organismes centraux, les gestionnaires d'institutions touchées par les transformations et les gestionnaires en région. Les consultations effectuées par la suite allaient confirmer la démarche adoptée.¹

Le Groupe de travail ne remet pas en cause les transformations gouvernementales déjà réalisées puisque tel n'est pas son mandat. Nous ne voulons pas mettre en cause le bien-fondé des décisions gouvernementales sur la nécessité de ces transformations, ce qui dépasserait du cadre de notre mandat.² Ce que nous pouvons et devons examiner, par contre, c'est la prise en compte des langues officielles dans le processus de transformations et surtout comment garantir que les droits linguistiques sont pleinement reconnus et respectés.

Si le gouvernement fédéral n'a pas su faire respecter les droits linguistiques, le Groupe de travail se doit de le lui rappeler.

1.2 Fonctionnement

1.2.1 Calendrier des rencontres

Nous nous sommes dotés, dès la première rencontre, d'un cadre de fonctionnement. Nous avons fixé un calendrier de rencontres et adopté un programme de consultations. Comme les membres du groupe provenaient

¹ À titre d'exemple, la Fédération des francophones de la Colombie-Britannique rapporte dans son mémoire soumis au Groupe de travail que « le gouvernement du Canada a en main suffisamment d'études, de rapports et de recommandations qui lui auraient permis de passer aux actes » : mémoire présenté au Groupe de travail sur les transformations gouvernementales et les langues officielles par la Fédération des francophones de la Colombie-Britannique, à Ottawa, le 25 juin 1998, p. 2.

² Les situations que le Groupe de travail a considérées comme étant des transformations gouvernementales et qui sont abordées dans le présent rapport portent d'elles-mêmes à ce sujet. Ainsi, on pourra constater que les réorganisations internes menées par les ministères et organismes fédéraux ne font pas partie des transformations gouvernementales au sens où nous l'entendons dans ce rapport.

Chapitre 1 – Mandat

1.1 Examen du mandat

L'examen du mandat du Groupe de travail a été porté à l'ordre du jour de la première rencontre (avril 1998). Le président du Conseil du Trésor a confié au Groupe le mandat de procéder « à une analyse de l'effet, sur les langues officielles, des transformations survenues dans l'appareil gouvernemental au cours des dernières années et de proposer toute mesure d'amélioration appropriée ». L'énoncé qui suit explicite ce mandat :

Le Groupe de travail a pour mandat d'effectuer une analyse, au plan des langues officielles, des transformations gouvernementales et de proposer toute mesure d'amélioration voulue.

L'analyse porte sur les éléments suivants : le service au public, la langue de travail, la participation équitable et l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire de même que l'appui à leur développement. Le Groupe de travail analyse l'état des obligations, des engagements, des régimes d'imputabilité en matière de langues officielles suite à ces transformations et formule les recommandations appropriées.

Dans l'exécution de son mandat, le Groupe de travail effectue les consultations appropriées.

En plus de clarifier le mandat et sa portée, il a fallu préciser le contexte dans lequel il devait s'exercer. Ainsi, les membres du Groupe de travail ont décidé que l'étude des transformations gouvernementales au plan des langues officielles inclurait le service au public, la langue de travail, la participation équitable et l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et l'appui à leur développement. Notre mandat nous a amenés à nous intéresser de façon toute spéciale à la question des droits linguistiques dans le contexte plus général des transformations gouvernementales.

Compte tenu des échéances serrées auxquelles nous étions confrontés, nous avons dû faire certains choix. Ainsi, nous n'avions ni le temps ni les

Le Groupe de travail soutient que les transformations gouvernementales doivent devenir l'occasion pour le gouvernement de mieux livrer ses services dans les deux langues officielles du pays. Il doit profiter de cette occasion pour favoriser l'épanouissement et le développement des minorités de langue officielle. Nous tenons à rappeler au gouvernement que la qualité d'un service doit nécessairement inclure la langue dans laquelle il est offert.

La force d'un pays tient à la vitalité de ses communautés. Le Canada réunit deux communautés linguistiques – francophone et anglophone – les peuples des premières nations et des individus aux origines multiples formant ensemble un partenariat unique. Les langues française et anglaise sont donc des caractéristiques fondamentales du pays. Elles témoignent de l'existence d'une dualité essentielle qui devrait être chère aux Canadiennes et aux Canadiens.

Le Groupe de travail est fortement convaincu de l'importance du respect des langues officielles comme l'un des principes fédérateurs du pays. Le gouvernement fédéral doit s'assurer que les transformations à venir contribueront davantage au développement et à l'épanouissement des communautés minoritaires de langue officielle et au respect des droits linguistiques des citoyennes et des citoyens partout au pays.

À titre de président du Groupe de travail, je tiens à exprimer ma gratitude aux autres membres du groupe et à les remercier de leur dévouement et de leur enthousiasme indéfectible dans la réalisation du mandat qui nous a été confié. Je remercie également tous ceux et celles qui ont bien voulu accepter de nous rencontrer ainsi que l'équipe de travail de la Division des langues officielles que le Secrétaire du Conseil du Trésor a mis à notre disposition pour faciliter la conduite de nos travaux.

Le moment est venu de partager les résultats de notre démarche.

*La force d'un pays
tient à la vitalité de
ses communautés.*

Mot du président

Au cours des quinze dernières années, le gouvernement fédéral a effectué des transformations importantes de son appareil en vue de moderniser et de rationaliser la prestation des services à la population. L'ampleur de ces changements n'est pas à négliger. Certains diront que la fonction publique fédérale vit présentement des modifications aussi fondamentales que lors de l'après-guerre.

Les transformations gouvernementales touchent les individus dans leur réalité quotidienne. Dans le cas des privatisations, ce sont aussi des lieux de services et parfois même des espaces de rencontres qui sont éliminés. Dans d'autres situations, des fonctionnaires passent d'un niveau de gouvernement à un autre. Dans chaque cas, les usagers et les usagers des services doivent s'adapter au changement.

L'impact des transformations gouvernementales sur la population canadienne mérite une étude approfondie. Le Commissaire aux langues officielles a entrepris une telle étude au plan des langues officielles – *Les effets des transformations du gouvernement sur le programme des langues officielles du Canada* – dans laquelle il a sévèrement critiqué le gouvernement fédéral. En réponse, le président du Conseil du Trésor, l'honorable Marcel Massé, a créé un groupe de travail constitué de huit membres provenant de toutes les régions du pays et à la fois des milieux majoritaires et minoritaires de langues officielles. J'ai eu l'honneur et le plaisir de présider le Groupe.

Le Commissaire aux langues officielles a affirmé que les transformations du gouvernement avaient donné lieu à « une érosion subtile mais cumulative des droits linguistiques » et à un affaiblissement du programme des langues officielles au Canada. Après huit mois d'analyse, nous avons conclu que les transformations touchent tous les Canadiennes et les Canadiens et affectent en particulier les droits linguistiques des communautés de langue officielle en situation minoritaire. C'est dans ce contexte, et d'une même voix, que les membres du Groupe de travail pressent le gouvernement du Canada de renforcer son engagement envers la dualité linguistique et les minorités de langues officielles.

| | | |
|-----|---|----|
| 4.2 | Consultations auprès des organismes gouvernementaux | 38 |
| | fédéraux et des experts-conseils | 38 |

Chapitre 5 – La volonté politique : perception et réalité 39

| | | |
|-----|---|----|
| 5.1 | L'engagement du gouvernement fédéral | 39 |
| 5.2 | Un leadership intégré et habilité | 40 |
| 5.3 | Campagne de sensibilisation des institutions assujetties à la <i>Loi sur les langues officielles</i> | 41 |
| 5.4 | Les gouvernements provinciaux et le secteur privé | 41 |
| 5.5 | Processus décisionnels et consultatifs | 42 |
| 5.6 | Les avenues possibles d'innovation | 43 |
| 5.7 | Le guichet unique | 43 |
| 5.8 | L'imputabilité : le suivi, l'évaluation et les mécanismes de recours | 44 |
| 5.9 | Perspective générale | 45 |

Chapitre 6 – Recommandations 47

Conclusion 57

Annexes 59

| | |
|---|----|
| A – Membres du Groupe de travail | 59 |
| B – Liste des organismes consultés | 61 |
| C – Personnes consultées | 63 |
| D – Liste de transformations gouvernementales | 65 |
| Bibliographie | 69 |

| | | |
|---|---|----|
| 3.2 | L'examen de différents modes d'exécution des programmes et de prestation des services | 17 |
| 3.2.1 | Les organismes de services spéciaux | 18 |
| 3.2.2 | Les organismes gouvernementaux de services | 18 |
| 3.2.3 | Les partenariats | 19 |
| 3.2.3.1 | Les Centres de services aux entreprises du Canada (CSBC) | 20 |
| 3.2.3.2 | La Commission canadienne du tourisme (CCT) | 21 |
| 3.2.4 | Le recours aux tiers conventionnés dans le cadre d'une entente de sous-traitance ou d'un marché de services | 23 |
| 3.2.5 | Les privatisations | 24 |
| 3.2.6 | Ententes avec les provinces | 25 |
| 3.2.6.1 | Les Ententes de développement du marché du travail (les EDMT) | 25 |
| 3.2.6.2 | Les ententes en vertu du paragraphe 65(2) de la Loi sur les conventions | 28 |
| 3.3 | Constatations générales | 28 |
| Chapitre 4 – Consultations | | |
| 4.1 | Organismes porte-parole des communautés de langue officielle en situation minoritaire | 31 |
| 4.1.1 | Les transformations gouvernementales | 31 |
| 4.1.1.1 | Propos généraux | 31 |
| 4.1.1.2 | Les Ententes de développement du marché du travail (les EDMT) | 33 |
| 4.1.2 | La nécessité de consulter les communautés de langue officielle en situation minoritaire | 35 |
| 4.1.3 | L'Examen des programmes | 35 |
| 4.1.4 | L'évolution du financement fédéral aux communautés de langue officielle en situation minoritaire | 35 |
| 4.1.5 | Le désengagement de l'État | 37 |

Table des matières

Mot du président vii

Chapitre 1 – Mandat 1

1.1 Examen du mandat 1

1.2 Fonctionnement 2

1.2.1 Calendrier des rencontres 2

1.2.2 Programme de consultations 3

1.2.2.1 Consultation des documents 3

1.2.2.2 Consultation de groupes, d'institutions et d'individus 3

Chapitre 2 – Transformations gouvernementales et langues officielles 7

2.1 Évolution du rôle du gouvernement fédéral 7

2.2 Les langues officielles 8

2.3 Portrait des communautés de langue officielle en situation

minoritaire 9

2.4 L'approche du Groupe de travail : quatre axes de réflexion 10

2.4.1 Principes clés d'encadrement des transformations

gouvernementales 11

2.4.2 Appui aux communautés de langue officielle en

situation minoritaire 12

2.4.3 Un service de qualité comprend le service dans les deux

langues officielles 12

2.4.4 Capacité d'innovation du gouvernement fédéral 12

Chapitre 3 – Analyse des transformations gouvernementales .. 15

3.1 Le Cadre d'examen des différents modes d'exécution des

programmes 15

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Monsieur le Président,

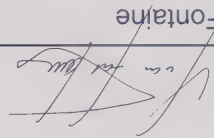
Conformément au mandat que vous
nous avez confié le 1er avril dernier,
nous sommes heureux de vous remettre
notre rapport intitulé

Maintenir le cap : la dualité linguistique

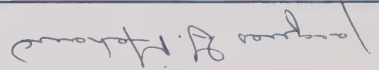
au défi des transformations gouvernementales.

Les membres du Groupe de travail sur les transformations
gouvernementales et les langues officielles,

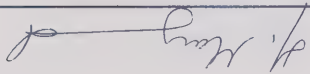
Yvon Fontaine



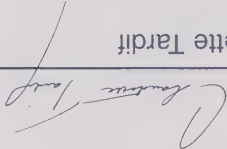
Jacques Michaud



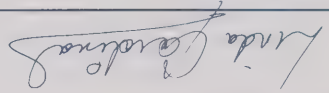
Hugh Maynard



Claudette Tardif



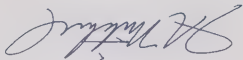
Linda Cardinal



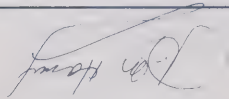
Graham Greig



Jim Mitchell



Jean-Marc Hamel



Janvier 1999



On peut obtenir des exemplaires en s'adressant au :
Centre de distribution du Conseil du Trésor du Canada
Ottawa (Ontario) KIA OR5

Tél : (613) 995-2855

Ce document est disponible en format électronique sur le :
Site Internet du SCT
<http://www.tbs-sct.gc.ca/>

ISBN : 0-662-64031-4
No de catalogue : BT23-2/14-1999

**MAINTENIR LE CAP :
la dualité linguistique au défi
des transformations
gouvernementales**

*Rapport du Groupe de travail sur
les transformations gouvernementales
et les langues officielles*

Rapport préparé à l'intention du président du Conseil du Trésor,

l'honorable Marcel Massé

Janvier 1999

MAINTENIR LE CAP :

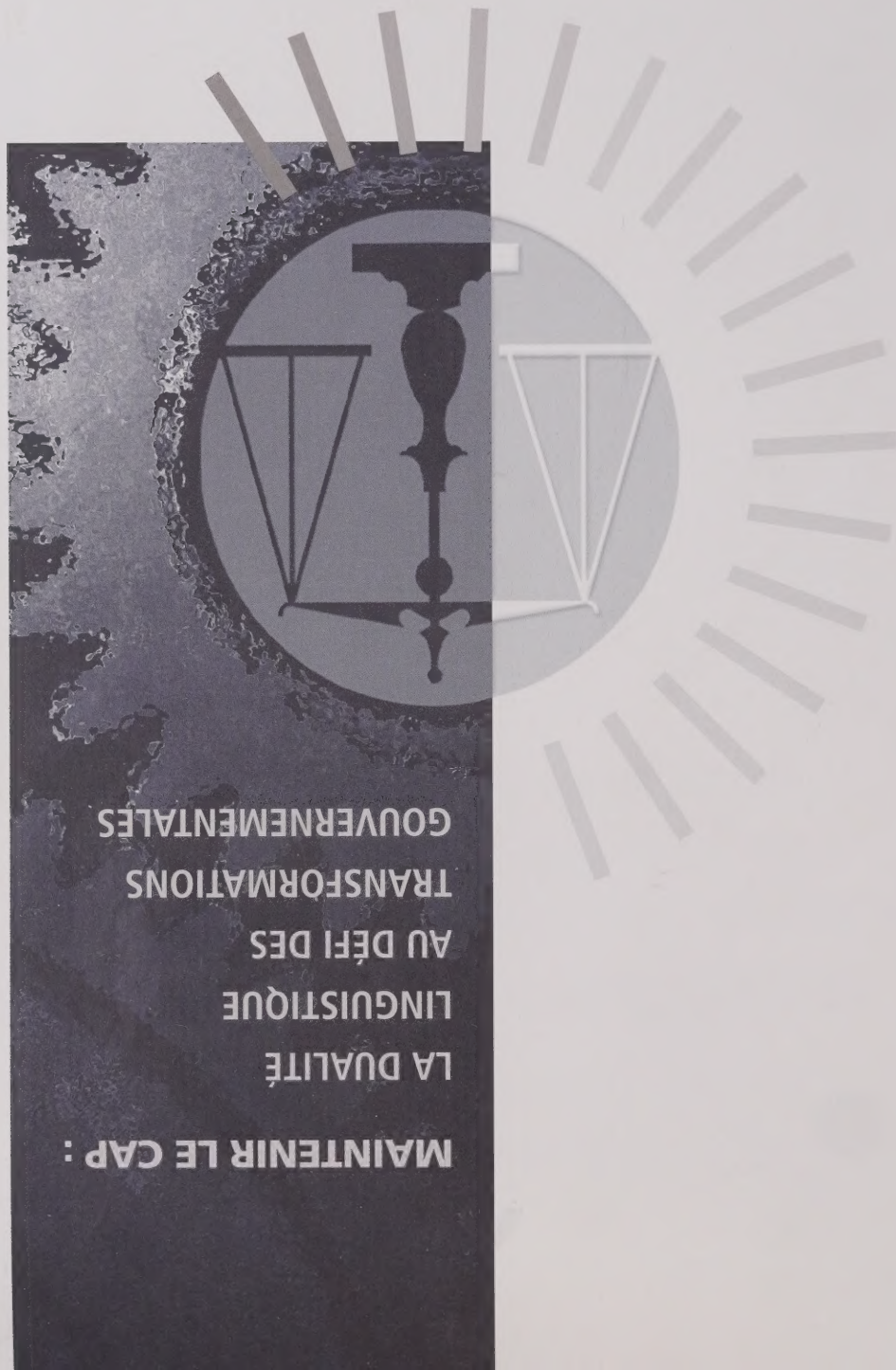
LA DUALITÉ

LINGUISTIQUE

AU DÉFI DES

TRANSFORMATIONS

GOVERNEMENTALES



*Rapport du Groupe de travail sur les transformations
gouvernementales et les langues officielles*

*Rapport préparé à l'intention du président du Conseil du
Trésor, l'honorable Marcel Massé*

Janvier 1999